

Sami Isoniemi

**Sijaishuolto-
paikasta
poistuminen ja
sinne palaamatta
jääminen poliisin
lastensuojelu-
viranomaiselle
antaman
virka-avun
näkökulmasta**



ACTA WASAENSIA 423



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen yksikön suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Tervahovin Wolff-auditoriossa (B201)
maanantaina 17. kesäkuuta 2019, kello 12.*

Esitarkastajat Professori Anssi Keinänen

Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
Joensuun kampus
PL 111
80101 Joensuu

Apulaisprofessori Laura Kalliomaa-Puha
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Kalevantie 4
33014 Tampereen yliopisto

Julkaisija Vaasan yliopisto		Julkaisupäivämäärä Kesäkuu 2019	
Tekijä(t) Sami Isoniemi		Julkaisun tyyppi Väitöskirja	
Orcid tunniste		Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 423	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Johtamisen yksikkö Julkisoikeus PL 700 FI-65101 VAASA		ISBN 978-952-476-864-1 (painettu) 978-952-476-865-8 (verkkoaineisto)	
		URN:ISBN:978-952-476-865-8	
		ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 423, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 423, verkkoaineisto)	
		Sivumäärä 247	Kieli Suomi
Julkaisun nimike Sijaishuoltopaikasta luvatta poistuminen ja sinne palaamatta jääminen poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun näkökulmasta			
Tiivistelmä <p>Tutkimus käsittelee lasten luvatonta sijaishuoltopaikasta poissaoloa ja sijaishuoltopaikkaan palaamatta jäämistä. Tätä vähän tutkittua lastensuojelun osa-aluetta tutkitaan poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun kautta.</p> <p>Kansainvälisesti luvatonta poissaoloa pidetään yhtenä kadonneen lapsen kategorioista. Suomessa Poliisihallitus on antanut ohjeet luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemista ja kadonneen henkilön etsinnästä. Ohjeiden mukaisesti luvaton poissaolo on lähtökohtaisesti lastensuojelutehtävä. Poliisin osalta kyse on virka-avun antamisesta lastensuojeluviranomaiselle eikä kadonneen henkilön etsinnästä.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen osuus on vahvasti oikeusdogmaattinen. Siinä tarkastellaan lastensuojeluviranomaisen ja poliisin toimivaltaa suhteessa lapseen, huostaanottoon ja luvattomaan poissaoloon. Lastensuojeluviranomaisen osalta pääpaino on lasta koskevassa päätöksenteossa sekä oikeudesta pyytää poliisilta virka-apua. Poliisin osalta keskiössä ovat virka-avun antamiseen liittyvä sääntely sekä poliisin oikeus puuttua luvattomasti poissaolevan lapsen perusoikeuksiin.</p> <p>Tutkimusta varten käytiin läpi kaikki vuosina 2013-2014 poliisiasiain tietojärjestelmään kirjatut ilmoitukset poliisin antamasta virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle. Tässä empiirisessä osuudessa luvatonta poissaoloa tarkastellaan sekä määrällisesti että laadullisesti. Tätä osuutta täydentää otantatutkimus kahdensadan luvattomasti poissaolleen lapsen kaikista poliisiasiain tietojärjestelmään kirjatuista ilmoituksista. Osuus vahvistaa vuosien 2013-2014 ilmoituksien määrällisiä ja laadullisia havaintoja.</p>			
Asiasanat lastensuojelu, poliisi, virka-apu, luvaton poissaolo, kadonnut lapsi			

Publisher Vaasan yliopisto		Date of publication June 2019	
Author(s) Sami Isoniemi		Type of publication Doctoral thesis	
Orcid identifier		Name and number of series Acta Wasaensia, 423	
Contact information University of Vaasa The School of Management Public Law P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland		ISBN 978-952-476-864-1 (print) 978-952-476-865-8 (online)	
		URN:ISBN:978-952-476-865-8	
		ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 423, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 423, online)	
		Number of pages 247	Language Finnish
Title of publication Children who run away from foster care in Finland – Police giving executive assistance to child protection authority			
Abstract <p>The study focuses on children who run away or do not return to the foster care in Finland. The perspective of the study is laid on the executive/administrative assistance given by the police to the child protection authority.</p> <p>In international context, runaway is considered as one of the five categories of missing children. In Finland, the National Police Board has given its own directives regarding the investigation of runaway and missing persons. According to these directives, a runaway is primarily considered being as a child protection case. From the police's point of view, a runaway case is not primarily a case of a missing person.</p> <p>The study has both empirical and theoretical parts, the latter part being juridical. The jurisdiction of a child protection authority and the police is examined in relation to the child itself and the conflict of interests between a care order and a runaway. From the child protection authority's side, the focus is on children in the decision-making and on the right to request executive assistance. From the police perspective, the study focuses on giving executive assistance and on the police's right to restrict children's fundamental rights when intervening the runaway. In the empirical part of this study research was done on reports regarding the executive assistance for the child protection authority. All reports are from the National Police Database and they are all from years 2013-2014. This part examines the runaways both on a quantitative and a qualitative level. This part also includes a sample research of 200 runaway children's history in the database in order to expand the findings of runaways and runaway children.</p>			
Keywords child welfare, police, executive assistance, runaway, missing children			

ESIPUHE

Olen ehdottomasti ollut mukavuusalueellani yhdistäessäni poliisi- ja lastensuojelumaailmat tehdessäni tätä tutkimusta. Kirjoittaminen on aina ollut minulle nautinto eikä se ole tuntunut työltä. Monitieteelliseen tutkimukseen liittyvä asioiden yhdistäminen ja oivatalminen puolestaan muistuttavat minua rikospoliisityön parhaista puolista.

Tutkimus on ollut eräänlaista jatkumoa ja jalostamista Poliisiammattikorkeakoulun päättötyöstä kandidaatin- ja pro-gradu- tutkielman kautta väitöskirjaksi. Sen syntyminen ei kuitenkaan ole ollut itsestään selvää vaan polulle on mahtunut paljon haasteita. Yksi keskeinen haaste on ollut työn ja opiskelun yhdistäminen olematta kuitenkaan poissa töistä.

Oma ensikosketukseni lastensuojeluun on oman huostaanottoni myötä tapahtunut jo 1990-luvun alkupuolella. Keskeisimpiä lastensuojelun sidonnaisuuksiani ovat olleet lastensuojelun kokemusasiantuntijatoiminnan kehittäminen kansallisella ja kansainvälisellä tasolla osana Pesäpuu ry:n Selviytyjät tiimiä, jonka kautta olin muun muassa jäsenenä sosiaali- ja terveysministeriön Toimiva Lastensuojelu –työryhmässä. Viime vuosina olen toiminut ulkopuolisena asiantuntijana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan kidutuksen vastaisen kansallisen toimielimen lastensuojelulaitoksiin kohdistuvissa tarkastuksissa. Nämä kokemukset ovat olleet korvaamattomia eikä niistä saatua tietoa voi kirjoista oppia.

Lastensuojelu- ja poliisitoiminnan rajapinnoilla tapahtuva tutkimus on ollut keskiössä omassa ammatillisessa kehittämisessäni ja akateemisissa opinnoissani vuodesta 2007 lähtien. Eri poliisitehtävissä olen työskennellyt vuoden 2009 alusta lähtien. Tätä kautta myös tässä tutkimuksessa tarkastellun varsinaisen poliisitoiminnan tutkiminen on tuntunut luontevalta vaihtoehdolta. Taustastani on ollut ehdotonta hyötyä poliisin järjestelmiin kirjattujen luvaton poissaoloa koskevien ilmoitusten läpikäymisessä ja tulkinassa.

Vuonna 2008 kirjoittaessani Poliisiammattikorkeakoulun päättötyötä poliisin ja lastensuojeluviranomaisen yhteistyöstä yhdessä ystäväni ja kollegani Sami Keisasen kanssa en voinut kuvitella, minkälainen polku minua odottaisi. Onnistunut päättötyö ei kuitenkaan ollut suurin vaikutin tälle polulle lähtemisessä. Yliopistoon minut ohjasi tämän väitöskirjan esitarkastusprosessin aikana menehtynyt entinen kollegani Arto Uppa. Hänellä oli kyky opettaa nuori mies uskomaan itseensä.

Vaasan yliopisto ja johtamisen yksikkö on läpi vuosien kannustanut minua kirjoittamaan aiheesta, vaikka levottoman tutkijan suunnitelmat eivät aina olleet kaikkein konkreettisimpia. Kiitos työn valmistumisesta ja oikeaan ohjaamisesta kuuluu ohjaajille professori Niina Mäntylälle, professori emeritus Eija Mäkiselle sekä yliopistonlehtori Seija Ollillalle. Mäntylä ja Mäkinen ovat tutustuneet tyyliini opiskella, kirjoittaa ja yhdistää asioita jo kandidaatin tutkielmasta saakka. Tämä on tehnyt palautekeskusteluista ja ohjeiden vastaanottamisesta mutkatonta. Ollilan asiantuntemus sosiaali- ja terveydenhallintotieteistä on auttanut itsepäistä julkis-oikeuden opiskelijaa monitieteisen otteen terävöittämisessä.

Esitarkastajat apulaisprofessori Laura Kalliomaa-Puha ja professori Anssi Keinänen ovat antaneet arvokkaita ja hyödyllisiä näkökulmia tämän tutkimuksen loppuunsaattamista varten. He ovat myös ystävällisesti lupautuneet vastaväittäjikseni. Näistä esitän lämpimät kiitokseni.

Kotiväelle Kurikkaan lähtee nöyrimmät kiitokset siitä pelisilmästä, millä minua ohjattiin oikeaan ja tuettiin niissä valinnoissa, jotka ovat kantaneet tähän päivään saakka. Noista valinnoista jalkapallo ja opiskelu kiinnostavat pientä poikaa vieläkin, enkä niiden keskinäistä järjestystä osaa sanoa varmaksi vielä tänäkään päivänä.

Tutkimus- ja kirjoittamistyön aikaisesta tuesta, kannustuksesta ja ymmärryksestä haluan erityisesti kiittää Ahmedia, Blankaa, Sofiaa ja Toijan veljeksiä. Läheltä seuranneena tiedätte, mitä kirjoittaminen on vaatinut ja tukenne on ollut korvaamatonta. Käsikirjoituksen lukemisesta, kommentoinnista ja oikeaan ohjaamisesta tahdon kiittää THL:n tutkimusprofessoreja Mika Gissleriä ja Tarja Heinoa, Poliisiammattikorkeakoulun erikoistutkija Vesa Huotaria ja Pohjois-Suomen Aluehallintoviraston ylitarkastaja Jaana Tervoa. Yhteistyömme jatkukoon.

Tutkimustyön varrella tukena, kumppanina ja ymmärtävänä olkapäänä ovat lisäksi olleet Pesäpuu ry. ja meidän yhteinen Selviytyjät – tiimi, Lastensuojelun keskusliitto sekä Tapio ja Riikka eduskunnan oikeusasiamiehen toimistosta. Tämä työ ei myöskään olisi valmistunut tässä muodossa ilman Poliisihallituksen tutkimuslupaa ja Pohjanmaan poliisilaitoksen joustavuutta.

Tätä valitsemaani polkua on ollut ilo kulkea.

Vaasassa pääsiäisenä 2019.

Sami Isoniemi

Sisällys

ESIPUHE	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkijan aiemmat tutkimukset sekä liittyminen tutkimusaiheeseen	4
1.3 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimusasetelema, tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodit	5
1.3.1 Kadonneiden lasten jaottelua kansainvälisessä viitekehyksessä	8
1.3.2 Tutkimusmetodit	12
1.3.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus	16
1.4 Tutkimuksen eteneminen	19
2 LASTENSUOJELUVIRANOMAISEN JA POLIISIN TOIMIVALLASTA	21
2.1 Julkisen vallan käyttö	23
2.2 Toimivallan käsitteestä	25
2.3 Lastensuojeluviranomaisen toimivalta	32
2.3.1 Lastensuojelun sisäto ja toteuttaminen	36
2.3.2 Lastensuojelun suhde ihmis- ja perusoikeuksiin	38
2.3.3 Huostaanotto ja kiireellinen sijoitus	42
2.3.4 Oikeus päättää lapsen olinpaikasta	45
2.3.5 Sosiaaliviranomaisen ja lastensuojeluviranomaisen oikeus saada virka-apua	46
2.3.5.1 Yksityiset sijaishuollon yksiköt	48
2.3.5.2 Valtion sijaishuollon yksiköt	50
2.3.5.3 Kunnalliset sijaishuollon yksiköt	53
2.3.5.4 Yhteenveto sijaishuollon yksiköiden toimivallasta	55
2.4 Poliisin toimivalta	56
2.4.1 Virka-apun antaminen	58
2.4.1.1 Virka-aputehtävän ja muun poliisille kuuluvan tehtävän rajapinta	66
2.4.2 Yleisesti tunnetut virka-apun muodot	69
2.4.2.1 Etsintäkuulutus ja katoamisilmoitus eli luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen	72
2.4.2.2 Sisään pääsyn turvaaminen	74
2.4.2.3 Kuljetuksen turvaaminen	76
2.4.2.4 Tietojen luovuttaminen lastensuojeluviranomaiselle	78
2.4.3 Poliisihallituksen ohjeistus poliisille luvattomista poissaoloista ja kadonneista henkilöistä sekä tietojen kirjaamisesta	79
2.4.3.1 Poliisin virka-apu lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi	82

3	LUVATTOMAT POISSAOLOT POLIISIASIAIN TIETOJÄRJESTELMÄN VALOSSA.....	88
3.1	Poliisin tieto luvattomista poissaoloista sijaishuoltopaikasta..	89
3.2	Ongelmat luvattomien poissaolojen ja kadonneiden henkilöiden tilastoinnissa	90
3.3	Poliisin tietoon tulleet virka-apupyynnöt lastensuojeluviranomaiselle	92
3.4	Kerätty aineisto ja sen luokittelu.....	95
4	SIJASHUOLTOPAIKASTA LUVATTA POISTUNEET LAPSET JA NUORET – KADONNEITA LAPSIA?.....	100
4.1	Kadonneen lapsen ja luvattoman poissaolon määritelmästä kansainvälisesti	101
4.1.1	Luvattomien poissaolojen yleisyys ja toistuvuus aiempien tutkimusten valossa	102
4.1.2	Luvattomien poissaolojen jaottelua kansainvälisessä viitekehyksessä	104
4.1.3	Luvattomien poissaolojen jaottelun mahdollisuuksia kansallisesti PATJA-aineiston ja kirjallisuuden valossa	107
4.1.3.1	Lyhyet luvattomat poissaolot	108
4.1.3.2	Luvattomien poissaolojen riskiryhmä	110
4.1.3.3	Luvattoman poissaolon myötä itsenäistyvät nuoret	111
4.2	Virka-aputehtävän ja kadonneen henkilön etsinnän välistä rajankäyntiä	112
4.3	Kansallisia luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyviä harvinaisempia erityispiirteitä.....	115
4.3.1	Sijoituksen päättymisen luvattoman poissaolon aikana.....	115
4.3.2	Luvaton poissaolo kiireellisen sijoituksen alkaessa ja sen aikana	118
4.3.3	Poliisin ja lastensuojeluviranomaisen samanaikainen väliintulo.....	120
4.4	Yhteenveto kadonneen lapsen ja lapsen luvattomaan poissaoloon liittyviin teemoihin sekä jaotteluihin’	121
5	LUVATON SIJASHUOLTOPAIKASTA POISSAOLEMINEN VUOSINA 2013-2014.....	126
5.1	Tilastot vuosilta 2013-2014.....	126
5.1.1	Luvattomien poissaolojen kesto ja vaikutukset.....	130
5.1.2	Pohdintaa luvattomien poissaolojen aiheuttamista kustannuksista.....	133
5.1.3	Luvattomasti poissaolevat lapset ja nuoret	134
5.1.4	Luvattomien poissaolojen päättymisen	148
5.1.5	Poliisin tieto lasten ja nuorten luvattomista poistumisista sijaishuoltopaikoista.....	151
5.2	Tarkentava tarkastelu satunnaisotoksen pohjalta.....	154
5.2.1	Poissaolojen määrät otoksen valossa	154

5.2.2	Luvottomasti sijaishuoltopaikasta poissaolleiden rikollisuus ja uhriutuminen	157
6	PATJA-AINEISTON LUOTETTAVUUS JA KIRJAAMISKÄYTÄNTÖJEN ONGELMAT SEKÄ NIIHIN LIITTYÄT KEHITTÄMISEHDOTUKSET	164
6.1	Ilmoitus- ja kirjaamiskäytännöt sekä tiedonkulku	167
6.1.1	Eriyisiä havaintoja Helsingin poliisilaitoksen virka-apuilmoituksista	176
6.2	Kehittämisehdotuksia kirjaamiskäytäntöihin	177
6.2.1	Virka-apuilmoituksen sisältöön liittyviä kehittämisehdotuksia	178
6.2.2	PATJA:an kirjattavien tutkintanimikkeiden ja teon tarkenteiden haasteet	180
6.2.3	Etsintäkuulutus ja siihen liittyvä automaattinen tiedonkulku	181
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET LUVATTOMIIN POISSAOLOIHIN PUUTTUMISEKSI	183
7.1	Viiveet ja odotusajat virka-apupyynnön esittämisessä sekä lapsen tai nuoren etsinnässä	186
7.2	Luvattomiin poissaoloihin puuttuminen poliisin näkökulmasta	188
7.2.1	Luvattomiin poissaoloihin puuttuminen osana poliisin ennalta estävää toimintaa	188
7.2.2	Poissaolon päättymisen ja puheeksi ottaminen	190
7.3	Lastensuojelun ja sijaishuoltopaikan mahdollisuudet puuttua ja ennalta estää luvattomia poissaoloja	193
7.3.1	Tuki, ennalta estäminen ja lasten sekä nuorten osallisuus	194
7.3.2	Lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet	198
7.4	Riskiarvio- ja tarkistuslomake	203
7.5	Varsinainen virka-aputoiminta ja toimijoiden välinen yhteistyö	206
7.6	Lopuksi	210
	LÄHTEET	218

Kuviot

Kuvio 1.	Poliisin asteellinen toimivalta (Mukaillen https://intermin.fi/poliisiasiat/toimijat-ja-vastuut). . 27
Kuvio 2.	Lastensuojeluviranomaisen toimivallan muodostuminen virka-apua pyydettyäessä..... 47
Kuvio 3.	Kunnallisen sijaishuoltoyksikön toimivalta. 54
Kuvio 4.	Luvattomiin poissaoloihin liittyvän virka-apupyynnön esittämisen kehitysehdotukset..... 56
Kuvio 5.	Luvattomiin poissaoloihin liittyvää sääntelyä oikeuslähteiden velvoittavuuden näkökulmasta..... 81
Kuvio 6.	Luvattomien poissaolojen jakautuminen keston mukaan PATJA-aineistoa mukaillen..... 131
Kuvio 7.	Kestoltaan 7-48 päivää olleet luvattomat poissaolot päivää 2013–2014 PATJA-aineistoa mukaillen. 132
Kuvio 8.	Kestoltaan vähintään 49 päivää olleet luvattomat poissaolot 2013–2014 PATJA-aineistoa mukaillen. 132
Kuvio 9.	Luvattomat poissaolot sukupuolen ja iän mukaan. 135
Kuvio 10.	0-10 päivää kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan..... 136
Kuvio 11.	11-30 kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan. 136
Kuvio 12.	Yli 30 päivää kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan..... 137
Kuvio 13.	Luvattomat poissaolot sijoitusmuodon ja sukupuolen mukaan. 145
Kuvio 14.	Luvattomasti poissaolevan lapsen ikä yksityisissä sijaishuollon yksiköissä..... 146
Kuvio 15.	Luvattomasti poissaolevan lapsen ikä kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä..... 146
Kuvio 16.	Luvattomasti poissaolevan lapsen ikä valtion koulukodeissa..... 147
Kuvio 17.	Luvattomien poissaolojen päättymistapa. 148
Kuvio 18.	Itsenäisesti sijaishuoltopaikkaan palanneiden poissaolijoiden poissaolon kesto..... 149
Kuvio 19.	Ketju sosiaalisista ongelmista rikolliseen käyttäytymiseen..... 159

Taulukot

Taulukko 1.	Poliisihallituksen määräysten, ohjeiden, kirjallisten käskyjen ja ohjaavien kirjeiden velvoittavuus ja vaikutukset Poliisihallituksen määräystä 2020/2011/2117 mukaillen.	79
Taulukko 2.	Luvattomien poissaolojen määrä Suomessa hätäkeskuslaitoksen Euroopan komissiolle ilmoittaman tiedon mukaisesti edellä mainittua lähdettä mukaillen. ..	91
Taulukko 3	Poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virkavusta kirjattujen ilmoitusten määrä vuosittain	93
Taulukko 4.	7-21 päivää kestäneet luvattomat poissaolot ikäluokittain.	139
Taulukko 5.	7-21 päivää kestäneet poikien luvattomat poissaolot ikäluokittain.	140
Taulukko 6.	7-21 päivää kestäneet tyttöjen luvattomat poissaolot ikäluokittain.	141
Taulukko 7.	22-48 päivää kestäneet luvattomat poissaolot ikäluokittain.	142
Taulukko 8.	22-48 päivää kestäneet poikien luvattomat poissaolot ikäluokittain.	143
Taulukko 9.	22-48 päivää kestäneet tyttöjen luvattomat poissaolot ikäluokittain.	144

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Sijoitettujen lasten luvaton sijaishuoltopaikasta poistuminen tai sinne palaamatta jääminen on yleinen, mutta vähälle tarkastelulle jäänyt ilmiö suomalaisessa lastensuojelussa. Aiheesta on aiemmin laadittu ainoastaan suppeita selvityksiä tai tutkielmia. Näitä luvattomia poissaoloja on vuosittain huomattava määrä eikä niistä käydä juurikaan julkista keskustelua. Lastensuojelutoimijoiden parissa aihe kuitenkin puhuttaa ja luvattomista poissaoloista käytetään puhekielistä termiä ”hatkaaminen”¹. Tässä tutkimuksessa on tähän asti laajimmin Suomessa tutkittu tätä ilmiötä. Tutkimuksessa luvattomia poissaoloja tutkitaan, kun lastensuojeluviranomainen on ilmoittanut luvattomasta poissaolosta poliisille ja poliisi on laatinut asiasta ilmoituksen Poliisiasiain tietojärjestelmään (PATJA).

Poliisille ilmoitettujen luvattomien poissaolojen ohella ilmiötä tarkastellaan kansallisen lainsäädännön ja lakia alemman asteisen sääntelyn sekä kansainvälisen lähdemateriaalin kautta. Luvattomia poissaoloja on takavuosina käsitelty myös yksittäisissä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa². Vasta vuosina 2017–2018 aihe on noussut säännönmukaisesti esiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa, kun oikeusasiamiehen kanslia on tehnyt ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä lastensuojelun sijaishuoltopaikkoihin³. Aihe on laillisuusvalvonnan kannalta ajankohtainen. Valvonnan ulottuvuutta on tarkasteltu läpi tutkimuksen.

Tarkemmin kuvattuna luvatonta poissaoloa tutkitaan tässä tutkimuksessa poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun kautta. Poliisin toimintaa ohjaava Poliisihallitus on antanut poliisia velvoittavan ohjeen, jonka mukaisesti poliisi antaa luvatta poistumistapauksissa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle⁴. Lapsen luvatonta sijaishuoltopaikasta poistumista tai sinne palaamatta jäämistä voisi käsitellä myös kadonneena henkilönä ja poliisi voisi käynnistää asiasta kadonneen henkilön etsinnän ja siihen liittyvän tutkinnan. Yksi tutkimuksen teemoista onkin rajanveto näiden kahden poliisitoiminnan muodon ja niihin liittyvän priorisoinnin välillä. Tässä rajanvedon tulokinnassa tosiasiallisten luvattomien

¹ Ks. Lastensuojelun keskusliitto 2013, jossa teoksen nimi on Hatkassa – Selvitys nuorten luvattomista poissaoloista ja sijaishuoltopaikkojen käytännöistä.

²EOA Dnro 114/4/04, EOA Dnro 2308/4/03 ja EOAK Dnro 3313/4/08.

³ Mm. EOAK Dnro 6546/2017, EOAK Dnro 5500/2017, EOAK Dnro 5681/2017 ja EOAK Dnro 7024/2017 ja EOAK Dnro 4099/2018.

⁴ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

poissaolojen määrällinen ja laadullinen tarkastelu sekä kansainvälinen lähdemateriaali nousevat keskiöön.

Luvattoman poissaolon ilmiötä koskevan kuvan saamiseksi tätä tutkimusta varten on käyty läpi kaikki poliisiasian tietojärjestelmään vuosina 2013–2014 kirjatut ilmoitukset poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-apusta. Virka-apuilmoituksia koskevan rekisteritutkimuksen lisäksi tutkimus sisältää otantatutkimuksen kahdensadan vuosina 2013–2014 luvatta poistuneen lapsen kaikista poliisiasian tietojärjestelmään kirjatuihin rikos- ja sekalaisilmoituksista⁵.

Vuosia 2013–2014 koskevassa kokonaistutkimuksessa jokainen virka-apuilmoitus on käyty yksittäin läpi ja ilmoitusten joukosta on poimittu ne, jotka koskevat luvattonta sijaishuoltopaikasta poissaolemista tai sinne palaamatta jäämistä. Tällainen manuaalinen poiminta on ollut välttämätöntä, sillä poliisi antaa lastensuojeluviranomaiselle virka-apua myös muun muassa huostaanottotilanteiden turvaamisessa sekä lastensuojeluviranomaiselle poliisin hallussa olevia tietoja luovutettaessa.

Tehty rekisteritutkimus muodostaa tämän tutkimuksen kivijalan. Kokonaistutkimus osoittaa ennen kaikkea luvattoman poissaolon ilmiön laajuuden. Rekisteritutkimus toimii perustana lainsäädännöstä ja lakia alemman asteisen sääntelystä johdettavalle tulkinnalle sekä kehittämis ehdotuksille, joita tässä tutkimuksessa tehdään kaikkien tutkimushavaintojen pohjalta. Rekisteritutkimus tuo monelta osin esiin luvattoman poissaolon ja kadonneen henkilön tutkinnan välisen rajankäynnin ongelmaa sekä viranomaisten toiminta- ja kirjaamiskäytäntöjen haasteita.

Kahtasataa lasta koskevassa otantatutkimuksessa tarkastellaan vuosia 2013–2014 koskevien luvattomien poissaolojen luotettavuutta sekä luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten rikollista käyttäytymistä ja rikoksen uhriksi joutumista. Otantatutkimus paitsi vahvistaa havaintoja vuosien 2013–2014 luvattomista ja poissaoloista ja niiden kirjaamisesta, mutta tuo myös esille uusia havaintoja luvattomien poissaolojen kirjaamiseen liittyen. Otantatutkimuksen ulottuessa myös rikosepäilyihin ja rikoksen uhriksi joutumisiin, tuo se esille uutta tietoa luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten uhriutumisesta ja rikollisesta käyttäytymisestä kokonaisuudessaan ja luvattoman poissaolon aikana.

Lastensuojeluviranomaisen näkökulmasta luvattomassa sijaishuoltopaikasta poissaolemisessa tai sinne palaamatta jäämisessä on kyse lapsen tai nuoren huos-

⁵ Muu kuin rikoksen esitutkintaa tai poliisilakiperusteista kiinniottoa varten kirjattu ilmoitus on sekalaisilmoitus.

taanottopäätöksen tehneen viranomaisen päätöksen voimassa pitämisestä tai tosiasiallisesta voimaan saattamisesta löytämällä ja toimittamalla lapsi lastensuojeluviranomaisen päättämään lapsen tai nuoren olinpaikkaan (Lastensuojelulaki 417/2007 45 §). Kyse on viime kädessä lapsen edusta ja lapsen edun ensisijaisuuden toteuttamisesta sekä lapsen tai nuoren turvallisuudesta varmistumisesta palauttamalla tai toimittamalla tämä paikkaan, jonka viranomainen on katsonut lapsen tai nuoren kehitykselle parhaaksi.

Lastensuojeluun ja lapsioikeuteen liittyviä väitöskirjoja on julkaistu viime vuosina tasaisen säännöllisesti. Henna Pajulammi tarkasteli vuodelta 2014 peräisin olevassa väitöskirjassaan lapsen oikeutta osallistumiseen⁶. Virve-Maria Toivosen vuonna 2017 valmistuneessa väitöskirjassa tutkittiin lapsen oikeuksia ja niiden toteutumista lastensuojeluasioissa⁷. Henna Koulun väitöskirjassa vuodelta 2014 näkökulma oli lapsen mielipiteen selvittämisessä lasta koskevissa huolto- ja tapaa- missopimuksissa⁸. Kaikkia näitä tutkimuksia ja omaa tutkimustani yhdistävät haasteellinen tulkinta lapsen edun ensisijaisuuden merkityksestä vaihtelevissa tilanteissa⁹.

Poliisitoiminnallisesti luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen tai sinne palaamatta jääminen voidaan jakaa joko poliisin oman tehtävän suorittamiseen tai omien toimivaltuuksien antamiseen toisen viranomaisen käyttöön. Omalla tehtävällä tarkoitetaan kadonneen henkilön etsintää ja toimivaltuuksien antamisella virka-avun antamista lastensuojeluviranomaiselle. Tätä rajaa tutkitaan ja tulkitaan Poliisihallituksen kadonneen henkilön etsinnästä antaman ohjeen sekä tämän niin kutsutun virka-apuohjeen näkökulmista. Näitä ohjeita peilataan lapsen edun ensisijaisuuden periaateeseen sekä tosiasiallisten luvattomien poissaolojen havaintoihin mahdollisista lasta uhkaavista ja vaarantavista tekijöistä.

Viime vuosina poliisin toimintaa koskettavia väitöskirjatason tutkimuksia on valmistunut harvakseltaan. Muun muassa vuonna 2019 Itä-Suomen yliopistosta valmistui Henri Rikanderin Empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kokemasta väkivallasta¹⁰, vuonna 2010 valmistui Minna Niemen tutkimus poliisityöstä lasten parissa¹¹ sekä vuonna valmistui 2017 Jarmo Puustisen väitöskirja, jossa vertaillaan poliisin imagoa poliisin omasta ja median näkökulmasta¹². Rikanderin ja minun väitöskirjoja yhdistävät poliisityön sisällön tutkiminen empiirisesti

⁶ Pajulammi 2014.

⁷ Toivonen 2017

⁸ Koulun 2014.

⁹ mm. Pajulammi 2014:190 ja Toivonen 2017:109-110.

¹⁰ Rikander 2019.

¹¹ Niemi 2010.

¹² Puustinen 2017.

eli kokemusperäisesti. Niemen asiantuntevia ajatuksia on puolestaan hyödynnetty jo Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2008 valmistuneessa päättötyössäni¹³.

1.2 Tutkijan aiemmat tutkimukset sekä liittyminen tutkimusaiheeseen

Julkaisimme yhdessä kollegani ja ystäväni Sami Keisasen kanssa vuonna 2008 poliisiammattikorkeakoulun päättötyön ”*Poliisi lasten ja nuorten huostaanottotapauksissa*”. Myös kyseisellä virkatehtävällä poliisi antaa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle. Jo tuolloin totesimme näyttävän siltä, että lastensuojelullisia asioita katsotaan ja tehdään maassamme eri tavalla eri paikoissa¹⁴. Lisäksi totesimme, että viranomaisyhteistyössä on vielä paljon kehitettävää¹⁵. Nyt jo neljättä aihepiiriä koskettavaa tutkimusta tehdessäni en voi olla toteamatta samoin.

Poliisiammattikorkeakoulun jälkeen kirjoitin Vaasan yliopistossa kandidaatin – ja pro gradu -tutkielmat, jotka kantoivat nimeä: ”*Poliisin antama virka-apu lastensuojeluviranomaisille*”. Otsikointi ja molempien tutkimusten punainen lanka olivat peräisin edellä mainituista virka-apukäytännöstä ja rajanvedosta. Kandidaatin tutkielmassa selvitin poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun oikeudellisia edellytyksiä ja tutkin rajankäyntiä poliisin antaman virka-aputoiminnan ja poliisille kuuluvan oman tehtävän välillä. Huomionarvoista tässä tutkimuksessa oli se, ettei tutkimus rajoittunut pelkästään luvattomiin poissaoloihin vaan tutkimus käsitteli poliisin antamaa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle yleisellä tasolla. Tutkimuksessa totesin, että virka-aputehtävien luonne voi vaihdella paljonkin. Aiheeseen liittyvät kanteluratkaisut eivät virka-aputehtävien suuri määrä kuitenkaan näkyneet käytännön ohjeistuksessa. Aiheeseen liittyvät yleisluontoiset ohjeet eivät tosiasiallisesti pureutuneet viranomaisyhteistyöhön¹⁶.

Pro gradu -tutkielmassa tutkin syvemmin poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun oikeudellisia edellytyksiä. Pyrin myös selvittämään toteutuvatko nämä oikeudelliset edellytykset käytännön virka-aputoiminnassa. Sekä kandidaatin että pro -gradu tutkielmia varten sain Poliisihallitukselta tutkimusluvan, jonka avulla minun oli mahdollista tutkia poliisiasian tietojärjestelmään kirjattuja

¹³ Isoniemi & Keisanen 2008:37.

¹⁴ emt. 4.

¹⁵ emt. 41.

¹⁶ Isoniemi 2011:28.

ilmoituksia poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta. Tutkimuksessa totesin, että valtaosassa virka-apupyynnöjä pyydetään etsimään ja palauttamaan sijoitettuja lapsia sijaishuoltopaikkaansa¹⁷.

Pro gradu – tutkielmassa havainnoimistani virka-apuilmoituksista pystyin muun muassa toteamaan, että virka-apukäytäntöjä tulisi pohtia uudestaan ja että *julkinen valta* on havaintojen ja tilastojen valossa menettämässä otettaan liian monesta lapsesta ja nuoresta.¹⁸ Käytetyt sanavalinnat kuvastavat 2010-luvun alussa vahvasti esillä ollutta huolta lasten ja nuorten syrjäytymiskehityksestä. Tuolloin on myös ollut perusteltua kytkeä luvattoman poissaolon ilmiö akuuttiin syrjäytymisvaaraan¹⁹.

Tiesin jo pro gradu –tutkielmani valmistuttua, että tulen palaamaan käsittelemääni aiheeseen myöhemmässä vaiheessa. Tämä vaihe koitti kevättalvella 2015, jolloin minut kutsuttiin Missing Children European²⁰ järjestämään kansainväliseen tutkijaseminaariin Brysseliin luennoimaan havainnoistani Suomessa sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneista lapsista. Asiat etenivät poikkeuksellisessa järjestyksessä, sillä kyseistä luentoa varten minun täytyi jälleen hakea Poliisihallitukselta tutkimuslupaa virka-apuilmoitusten läpikäyntiä varten. Vasta tämän jälkeen hain opinto-oikeutta Vaasan yliopiston hallintotieteiden tohtoriohjelmaan. Itse seminaarista saamani palaute oli suomalaisia luvattomaan poissaoloon liittyviä käytäntöjä vahvasti kritisoiva. Nyt valmistunut tutkimistyö onkin entisestään vahvistanut käsitystäni siitä, että tehdylle tutkimukselle on ollut tarvetta.

1.3 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimusasetelema, tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodit

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tuottaa ja tuoda esille uutta tietoa luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta Suomessa. Tutkimuksen kohteena on sijoitettujen lasten ja nuorten luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolot ja sijaishuoltopaikkaan palaamatta jäämiset. Tätä aihetta on lähestytty poliisin rekistereistä käsin. Lastensuojeluviranomaisen poliisille ilmoittamat sijoitettujen lasten ja nuorten luvatta poistumiset on kirjattu poliisiasian tietojärjestelmään poliisin an-

¹⁷ emt. 70-72.

¹⁸ Isoniemi 2012:10. Kusivoitu sana on alkuperäisessä lähteessä ollut ”yhteiskunta”.

¹⁹ emt. 74.

²⁰ Yhteistyössä Centre for the Study of Missing Persons of the University of Portsmouth ja the Vrije Universiteit Brussel – kanssa.

tamana virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle. Tutkimusaihetta voisi vaihtoehtoisesti lähestyä myös lastensuojeluviranomaisen tai sijaishuoltopaikan tuottaman dokumentoinnin kautta. Poliisiasiain tietojärjestelmään kohdistuneen tutkimuksen etuna on sen toimiminen kansallisena tietojärjestelmänä, josta kaikki poliisin kirjaamat virka-apuilmoitukset löytyvät. Lastensuojeluviranomaisten tai sijaishuoltopaikkojen järjestelmiin tehtyjä kirjauksia ei olisi mahdollista tutkia samalla tavalla.

Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on tässä tutkimuksessa tarkasteltuna oikeudellinen asiantila, johon lastensuojeluviranomainen ja poliisi pyrkivät omien toimivaltuuksien avulla vastaamaan. Lainsäädännön ja viranomaistoimintaa ohjaavien asiakirjojen lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan myös varsinaisia toimenpiteitä. Tämän mahdollistaa lainsäädännön, tilastojen ja laadullisten havaintojen analyysi. Itse lasten kokemuksiin luvattomasta poissaolosta ei tässä tutkimuksessa ole ollut mahdollista perehtyä. Jokaista luvattonta poissaoloa on kuitenkin tarkasteltu yksittäin yleis- ja erityispiirteiden tunnistamiseksi. Tällä tavoin saatavissa on riittävästi tietoa esimerkiksi luvattomien poissaolojen luonteesta. Tämä tutkimus toimii tällaisen monitieteellisen lähestymisensä ansiosta eräänlaisena pelinavauksena tämän lastensuojeluun liittyvän erityispiirteen näkyväksi tekemisessä.

Tutkimus täyttää tunnettuja tutkimusaukkoja rekisteritutkimukseen liittyvän tilastollisen ja empiirisen kattavuutensa ansiosta. Keskeisintä rekisteritutkimuksen tuottamaa uutta tietoa on kaikki luvattomaan poissaoloon liittyvä tilastoaineisto, mitä tässä tutkimuksessa julkaistaan. Rekisteritutkimuksen toinen tuloksiin liittyvä ulottuvuus on poliisin kirjauksista tehtävät laajemmat laadulliset havainnot luvattoman poissaolon ilmiöstä kokonaisuutena. Tältä osin tutkimuksessa on hyödynnetty metodologista triangulaatiota, jossa määrällinen ja laadullinen tutkimus ovat läsnä samanarvoisesti ja samanaikaisesti²¹. Tämä näkyy erityisesti virka-apuilmoitusten kirjausten laadun ja luvattomien poissaloiden tosiasiallisten lukumäärien sekä pituuksien välisessä pohdinnassa. Kirjausten epäkohdat sekä poissaolojen määrät ja kestot on sidottu mahdolliseen lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteuttamisen vaarantumiseen.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan todellisuudessa tapahtuvaa ilmiötä, jonka vuoksi tutkimukseen liittyy kehittävä tutkimusintressi. Osa tällaista intressiä on toive siitä, että tehdyt havainnot myös saavuttaisivat kaikki luvattomien poissaolojen kanssa työskentelevät toimijat. Tapa, jolla tutkimus on tehty auttaa hahmottamaan luvattomaan poissaoloon liittyvää ilmiötä usealla eri tasolla niin poliisin, lastensuojelun kuin tutkimuksenkin parissa.

²¹ Perttula & Latomaa 2015:228:231.

Tutkimukseen liittyviä tutkimuseettisiä kysymyksiä on pohdittu jo tutkimussuunnitelman hahmottelusta lähtien. Asia nousi esille myös Poliisihallitukselta haetun ja 6.3.2015 myönnetyn tutkimusluvan²² hakemisen yhteydessä. Avoimen tieteen periaatteiden mukaisesti *tieto kuuluu kaikille*²³, mutta kaikilta osin läpikäytyä poliisiasian tietojärjestelmästä haettua aineistoa ei ole avattu tämän tutkimuksen sivuille. Tutkimuksesta ei ole esimerkiksi tunnistettavissa yksittäisiä lapsia yksilöiviä tietoja. Myöskään yksittäisiä lastensuojelulaitoksia yksilöiviä tietoja ei tuoda esille tässä tutkimuksessa. Kaikki tämä tieto on kuitenkin olemassa osana mittavaa rekisteritutkimusta. Tutkittua aineistoa voisi yksilöivien tietojen avulla nyt tehtyä tutkimusta syvällisemmin hyödyntää keskittymällä yksittäisten lasten kokemukseen sekä puuttumalla esimerkiksi toistuviin poissaoloihin. Vaihtoehtoisesti aihetta voisi lähestyä tutkimalla syitä, miksi yksittäisistä sijoituspaikoista poistutaan huomattavasti enemmän kuin toisista. Tältä osin tutkimusaineistoa voisi käyttää myös sosiaalipoliittiseen tutkimukseen tai uudelleenlastensuojelutoimintojen ohjaukseen ja kehittämiseen.

Yleisesti ottaen sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisiin ja sinne palaamatta jäämisiin suhtaudutaan eri maissa eri tavoin. Suomalainen käytäntö, jossa poliisi antaa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle eroaa monen muun maan tavasta toimia. Suomalaisessa oikeudenkäyttöpiirissä puhutaan luvatta poistumisista ja siihen annettavasta virka-avusta lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi. Poliisin ohjeistuksessa on vuosien varrella puhuttu harhaanjohtavasti sekä ehkä jopa vähättelevästi koulukotikarkureista²⁴. Käytännössä Suomi jossain määrin tunnustaa luvattomat poissaolot kadonneeksi henkilöksi²⁵. Tosiasiallista kadonneen henkilön etsintää, joka on suoraan poliisilain (872/2011) 1 §:n 1 momentin nojalla poliisille kuuluva tehtävä ei kuitenkaan luvatta poistumisissa juurikaan suoriteta.

Virka-aputoiminnassa poliisi ainoastaan avustaa toista viranomaista tälle kuuluvan tehtävän hoitamisessa. Kyse on ahtaasti tulkittuna vain poliisin omien toimivaltuuksien antamisesta esimerkiksi lastensuojeluviranomaisen käyttöön. Tässä tutkimuksessa pohditaan turvaako tällainen käytäntö lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumisen. Kyseinen periaate on otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa.

²² Poliisihallituksen tutkimuslupa ID-15555682738.

²³ Ks. tarkemmin <https://avointiede.fi/>.

²⁴ Poliisihallituksen ohje 2020/2012/312.

²⁵ Euroopan komissio 2013:14-15.

1.3.1 Kadonneiden lasten jaottelua kansainvälisessä viitekehyksessä

Useissa Euroopan maissa luvattomat poissaolot tunnustetaan ja myös poliisitoiminnallisesti tunnustetaan yhdeksi kadonneiden lasten tai kadonneiden henkilöiden kategoriaksi²⁶. Englannissa luvattoman poissaolon ja kaiken muun katoamisen käsitteet on puolestaan hallitustasolta lähtien sovitettu yhteen²⁷. Tähän peilaten laajalti käytössä oleva ”Missing Children” – eli kadonneen lapsen käsite pitää sisällään viisi kadonneen lapsen tilannetta kuvaavaa kategoriaa:

1. luvatta poistumiset, joissa nuori poistuu tai karkaa kotoaan, sijaishuolto-paikastaan tai muusta lapsesta vastuussa olevasta paikasta tai lapsi jää saapumatta näihin paikkoihin. (National or international runaways)
2. vanhempien suorittamat lapsikaappaukset (national or international parental abduction)
3. yksin, ilman vanhempaa tai huoltajaa, maahan tulleiden lasten katoamiset (missing unaccompanied migrant minors)
4. jonkun muun kuin vanhempien tai huoltajien suorittamat lapsikaappaukset (abduction by a third person) sekä
5. eksyneet, loukkaantuneet tai muuten tuntemattomasta syystä kadonneet lapset (lost, injured, or otherwise missing children).²⁸

Yhdysvalloissa luvattomaksi poissaoloksi (runaway) on Missing Children Europen tavoin määritelty alle 18-vuotias henkilö²⁹, joka vapaaehtoisesti poistuu tai jää palaamatta kotiinsa tai lailliseen sijoituspaikkaansa³⁰. Myös esimerkiksi Yhdysvaltain nuoriso-oikeus ja -rikollisuudentorjuntaviranomainen (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention) on Missing Children Europen tavoin linjannut luvattomat poissaolot yhdeksi kadonneiden lasten alaryhmäksi³¹. Kahdeksantoista vuoden ikä toimii määrittävänä tekijänä myös Yhdysvalloissa, joka on maailman ainoa valtio, joka ei ole ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimusta³².

Kadonneiden lasten viiteen kategoriaan ulottuva jaottelu on osoitus aiheen hyväksi jo tehdystä tieteellisestä ja empiirisestä tutkimuksesta. Aiheen tärkeyden ja vakavuuden vuoksi jaotteluun liittyviä driikkoja on edelleen syytä tutkia, pitää esillä sekä levittää siihen liittyvää tietoisuutta. Tutkimusten mukaan kadonneet

²⁶ emt. 15.

²⁷ UK Government: Department for Education 2014:2.

²⁸ Missing Children Europe 2016 & Missing Children Europe 2018b.

²⁹ Yleismaailmallisesti lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaista henkilöä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan mukaisesti.

³⁰ Flowers 2001:3.

³¹ U.S. Department of Justice 2017.

³² Yhdistyneet kansakunnat 2015.

lapset ovat merkittävässä vaarassa joutua seksuaalisen, taloudellisen tai muun hyväksikäytön uhriksi³³. Erään skotlantilaisen tutkimuksen mukaan joka kuudes lapsi joutuu fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi kotoa tapahtuneen poissaolon aikana³⁴. Rikoksen uhriksi joutumisen lisäksi luvattomasti poissa olevien lasten ja nuorten terveys ja hyvinvointi ovat vaarassa poissaolon aikana³⁵. Luvattoman poissaolon on yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan todettu uhriutumisen ohella myös suuresti kohottavan riskiä ajautua rikoksen tekijäksi ja sitä kautta osaksi rikosoikeusjärjestelmää³⁶.

Kansainvälisten määritelmien ja jaotteluihin liittyvän vertailun tarkoitus on osoittaa asian tunnistamisen ja tunnustamisen merkitys juuri lasten ja nuorten haavoittuvuuden sekä luvattoman poissaolon mahdollisten riskitekijöiden kannalta. Kansainvälisessä viitekehyksessä luvaton poissaolo tarkoittaa kotoa tai sijaishuoltopaikasta tai muusta lapsesta vastuussa olevasta paikasta poistumista, karkaamista tai palaamatta jäämistä³⁷.

Tässä tutkimuksessa Suomessa tapahtuneen luvattoman sijaishuoltopaikasta poissa olemisen taustalla on aina lapsen huostaanotosta (lastensuojelulaki 40 §) tai lapsen kiireellisestä sijoituksesta (lastensuojelulaki 38 §) tehty päätös. On myös mahdollista, että lapsesta on tehty sijoituspäätös lastensuojelun avohuollon tukitoimena (lastensuojelulaki 37 §). Kotoaan luvatta poistuneita lapsia, joista ei ole tehty jotain edellä mainituista päätöksistä ei ole virka-apupyynnön ja lastensuojeluviranomaisen tekemän päätöksen puuttumisen vuoksi tutkittu tässä tutkimuksessa. Kyseessä on toimivaltaan ja myös tutkimuksen nimeen liittyvä raja.

Yleisellä tasolla suomalainen järjestelmä, jonka tarkastelu tässä tutkimuksessa tapahtuu PATJA:an kirjattujen ilmoitusten näkökulmasta, pystyy samalla tavoin tuottamaan jonkintasoisia tilastoja kaikista edellä mainituista viidestä kategoriasta. Kaikkien kategorioiden luotettava tilastointi vaatisi kuitenkin paljon manuaalista käsityötä. Esimerkiksi kadonneiden henkilöiden tilastoinnissa sijaishuoltopaikasta luvattomasti poissa olevat tai sinne palaamatta jääneet lapset eivät näy. Nämä kaksi eri asiaa kirjataan eri tavoin, mutta ajoittain myös päällekkäin. Tässä tutkimuksessa esille tulleiden tutkimustulosten julkaisussa on pohjimmiltaan kyse myös luvattomien poissaolojen nostamisesta yleiseen tietoisuuteen. Tällä hetkellä luvattomia poissaoloja ei pidetä samanarvoisena kuin kadonneita henkilöitä eikä luvattomiin poissaoloihin liittyvistä lapsen kehitystä vaarantavista riskitekijöistä juurikaan keskustella.

³³ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 2016:4.

³⁴ Scottish Government 2011:10.

³⁵ Shalev 2011.

³⁶ Sarri et al. 2016:191.

³⁷ Missing Children Europe 2016 & Missing Children Europe 2018b.

Kadonneiden henkilöiden lukumäärästä Suomessa on yleisesti saatavilla erittäin vähän ja erittäin ristiriitaista tietoa. Tilastokeskuksen tietojen mukaan poliisilla on ollut 2010-luvulla vuosittain noin 1200–1800 kadonnutta henkilöä tai tähän liittyvää tehtävää³⁸. Tästä aineistosta ei yksiselitteisesti ilmene, onko kyseessä kadonneeksi henkilöksi ilmoitettujen ihmisten tosiasiallinen lukumäärä vai voiko kyseessä olla poliisin suorittama kadonneen henkilön etsintätehtävä. Tällainen etsintätehtävä voi toistua useita kertoja yksittäisen kadonneen henkilön maastoetsintöjä suorittaessa. Suomalaisen järjestelmän ja tilastoinnin puolustukseksi voidaan yleisellä tasolla todeta, että kadonneisiin henkilöihin ja luvattomin poissaoloihin liittyvä tilastointi on koko Euroopan laajuisesti varsin epäjohdonmukaista sisältäen selittämättömäksi jääviä yksityiskohtia³⁹.

Edellä mainituista kategorioista luokat 2–5 olen rajannut pois tästä tutkimuksesta usean eri syyn vuoksi. Painavin syy ensimmäisen kategorian tutkimiseen on, että se on ollut tutkimukseni ja mielenkiintoni kohde jo pitkään⁴⁰ ja aihetta ei ole ollut tarpeellista ja tarkoituksenmukaista laajentaa. Päinvastoin tämän tutkimuksen myötä aiheeseen liittyen on ilmennyt jatkotutkimuksen tarpeita. Toisen kategorian lapsikaappaukset kuuluvat kansainvälisen perheoikeuden ja rikosoikeuden rajapinnoille⁴¹. Aihetta ei pystyisi luontevasti käsittelemään osana tätä tutkimusta. Lapsikaappausasiat muodostavat laajuudeltaan ja ominaispiirteiltään täysin oman tutkimusaiheensa⁴². Suurin tämän katoamistavan ja luvattoman poissaolon välinen ero on ulkopuolisen toimijan myötävaikutus. Luvaton poissaolo on pääsääntöisesti itse aiheutettua toimintaa. Luvaton poissaolo voi kuitenkin lapsikaappauksen tavoin olla luonteeltaan myös tahdonvastaista⁴³. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi velkasuhteen kautta syntyneestä määräysvallasta.

Kolmanteen kategoriaan kuuluvien yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden rajauksen osalta mainitsemisen arvoisena yksityiskohtana pidän sitä, että tutkimussuunnitelmani luonnoksessa olen rajannut pois tämän kategorian toteamalla muun muassa, etteivät yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat tai heidän katoamisensa ole Suomessa merkittävästi esillä oleva ilmiö. Vuoden 2015 pakolaiskriisi muutti tilanteen siten, että vuonna 2015 alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita oli 3024. Vuonna 2014 heitä oli ainoastaan 196 ja vuonna 2013 vain

³⁸ Tilastokeskus 2017.

³⁹ Euroopan Komissio 2013:6.

⁴⁰ Ks. Isoniemi 2011 & Isoniemi 2012.

⁴¹ Oikeus.fi 2018.

⁴² Aihetta voisi tutkimuksen tasolla lähestyä muun muassa seuraavilla vastakkainasetteluilla: Kaappaus Suomeen vai kaappaus Suomesta, Haagin lapsikaappaus sopimusta noudattavat vai sen ulkopuoliset valtiot ja rikosasia vai perinteinen siviilioikeudellinen lapsikaappausasia.

⁴³ Crosland et. al. 2018:36.

156⁴⁴. Euroopassa ja muualla maailmassa piilevät riskit voivat siis aktualisoitua myös Suomessa erittäin nopeasti. Alaikäiset yksintulleet turvapaikanhakijat ja heidän katoamisensa on vuoden 2015 pakolaiskriisin jäljiltä laajentunut aiheeksi, jota tulisi monestakin syystä tutkia⁴⁵. Aihe oli myös Missing Children European kärkiteemoja vuonna 2018⁴⁶. Tämän kategorian ja tutkimani kategorian yhdistävänä tekijänä toimii usein kadonneen tai luvattomasti poistuneen oma aktiivinen toiminta. Vaihtoehtoisesti tähän katoamistapaan liittyy kategorian 2 tai 4 tarkoittamat kaappaukset.

Kategoriaan neljä kuuluvat tapaukset ovat selvästi rikosoikeudellisia, eivätkä kategorian kaksi tavoin siksi sovellu osaksi tätä tutkimusta. Aihetta voisi lähestyä kriminologisenä tutkimuksena⁴⁷, mutta kansallista tutkimusmateriaalia on tois-taiseksi verrattain vähän. Historiallisen kehityksen valossa on oletettavaa myös tähän kategoriaan kuuluvien tapausten lisääntyvän Suomessakin, kuten kävi yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla vuonna 2015. Tämän kategorian ominaispiirteenä on kategorian kaksi tavoin ulkopuolisten henkilöiden lapseen kohdistama rikollinen teko eikä lapsen oma aktiivinen toiminta⁴⁸.

Viidennen kategorian lapset ovat lähimpänä tämän tutkimuksen aihetta. Tutkimuksen myöhemmistä vaiheista käy selvästi ilmi, että kategoriaan yksi ja viisi kuuluvien lasten tapausten tulisi olla poliisin sisällä lähtökohtaisesti samalla tavoin priorisoitu ja samalla tavoin käsitelty. Tähän kategoriaan kuuluvia tapauksia ei ole sisällytetty tähän tutkimukseen edellä mainitun Poliisihallituksen ohjauksen kautta muodostuneen viranomaistulkinnan vuoksi. Sijaishuoltopaikasta poistuneita tai sinne palaamatta jääneitä lapsia ei Suomessa lähtökohtaisesti luokitella kadonneiksi lapsiksi.

Tehtyihin rajauksiin vaikuttaa lisäksi PATJA:n kirjaamiskäytäntö: Kadonnut henkilö ja virka-apu lastensuojeluviranomaiselle ovat kaksi eri asiaa sekä poliisitoiminnallisesti (poliisilaki 1 luku 1 § 2 momentti ja 9 luku 1 §) että tilastollisesti ja kirjausteknisesti (PATJA:an kirjattava tutkintanimike kadonnut henkilö ja virka-apu lastensuojeluviranomaiselle).

⁴⁴ Maahanmuuttovirasto 2018.

⁴⁵ Aihetta voisi tutkimuksen tasolla lähestyä selvittämällä kadonneista turvapaikanhakijoista tehtyjä poliisin toimenpiteitä samalla tavalla kuin tässä tutkimuksessa on tehty. Tässä tutkimuksessa Maahanmuuttoviraston rekistereiden avulla olisi mahdollista selvittää, onko turvapaikanhakija mahdollisesti hakenut turvapaikkaa jostain muusta Dublin-sopimusta noudattavasta jäsenvaltiosta.

⁴⁶ Ks. Missing Children European aihetta käsittelevät sivut: <http://lostinmigration.eu/>.

⁴⁷ Aihetta voisi tutkimuksen tasolla lähestyä oikeusvertailevana tutkimuksena, jossa yksittäisiä suomalaisia tapauksia verrattaisiin kansainvälisesti tunnettuihin uhri- ja tekijäprofiileihin.

⁴⁸ Ks. lisää J. Mitchell Miller et. al. 2008.

1.3.2 Tutkimusmetodit

Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna tässä tutkimuksessa on kyse lastensuojelu- ja poliisitoiminnan rajapinnalla tapahtuvasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä⁴⁹. Perinteisen oikeudenalajaottelun mukaisesti molempien viranomaisen toimiala kuuluu julkisoikeuden piiriin⁵⁰. Lastensuojeluviranomainen on ennen poliisille esitettyä virka-apupyynnön tehnyt lastensuojelulain mukaisen päätöksen lapsen huostaanotosta tai kiireellisestä sijoittamisesta. Myös avohuollon tukitoimena tehty sijoitus on lastensuojelussa ja tämän tutkimuksen aihepiirissä mahdollinen.

Tehdyn päätöksen jälkeen lapsi ei syystä tai toisesta pysy viranomaisen määrittämässä sijoituspaikassa. Muuttuneessa tilanteessa lapsen tavoittamiseksi ja sijoituspaikkaan toimittamiseksi tarvitaan poliisin toimivaltuuksia. Läpi koko tutkimuksen tästä asetelmasta syntynyttä tilannetta tarkastellaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen kautta. Sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan että YK:n Lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevien päätelmien mukaisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaate on sisällytettävä kaikkeen lapsia koskevaan lainsäätelyyn⁵¹.

Luvattomaan poissaoloon liittyvän sääntelyn osalta tehty tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen⁵². Tutkimuksessa käsitellään viranomaisten toimivaltaa ja sen rajoja suhteessa lapseen, luvattomaan poissaoloon ja sen pysäyttämiseen sekä muihin luvattomaan poissaoloon liittyviin henkilöihin. Toimivallan tarkastelussa lähtökohta on, millä lakiviittauksella viranomaisille on määritelty tietty toimivalta huostaanottoon, virka-avun pyytämiseen ja antamiseen sekä poliisin osalta luvattoman poissaolon katkaisemiseen⁵³.

Perinteisesti lainoppi on voimassa olevaan sääntelyyn liittyvää tutkimusta⁵⁴. Tässä tutkimuksessa lainsäädäntöä lisäksi peilataan toimintakäytäntöihin laajan rekisteritutkimuksen kautta. Tämän takia tutkimus painottuu oikeusdogmatiikan ohella empiirisen oikeustutkimuksen suuntaan. Empiirisellä oikeustutkimuksella

⁴⁹ HE 1/1998 Yleisperustelut 1/2 vp & Araneva 2016:27.

⁵⁰ Paso et. al 2015:31 & Tuori 2007:104.

⁵¹ Hakalehto 2017:493-494.

⁵² Hirvonen 2011:22-23.

⁵³ Husa & Pohjolainen 2014:61-63.

⁵⁴ Tala 2005:3.

tämän tutkimuksen yhtenä osa-alueena tarkoitetaan oikeusnormien rinnalla tapahtuvaa käytäntöjen ja havaintojen empiiristä tutkimista⁵⁵. Empiirinen oikeustutkimus rinnastuu usein lainvalmistelua edeltävään selvitystyöhön⁵⁶. Tässä tutkimuksessa empirian avulla selvitetään lainsäädännön luomien viranomaiskäytäntöjen tilaa ja arvioidaan luvattomien poissaolojen eri vaikutuksia.

Empiiristä oikeustutkimusta on oikeustieteiden sisällä pidetty empiirispainotteisena oikeussosiologisena tutkimuksena⁵⁷. Oikeussosiologiassa oikeuden tutkimisen näkökulma on yhteiskuntatieteellinen⁵⁸. Empiirisessä oikeustutkimuksessa tutkimuskohteena on perinteisesti jokin oikeudellinen ilmiö⁵⁹. Tässä tutkimuksessa tämä yhteiskunnallinen ilmiö on lasten luvaton sijaishuoltopaikasta poistuminen tai sijaishuoltopaikkaan palaamatta jääminen. Tutkimuksen havainnot tehdään poliisiasiain tietojärjestelmään kirjatusta tosiasiallisista luvattomista poissaoloista kirjatusta ilmoituksista. Tällaisen tutkimuksen avulla voidaan empiirisesti määrittää esimerkiksi tarkasteltavan ilmiön yleisyyttä⁶⁰. Oikeussosiologisen tutkimuksen tarpeellisuutta on muun muassa perusteltu sillä, että juristeilta usein puuttuu välineet todellisuuden tarkasteluun⁶¹.

Tutkimuksen keskeisintä uutta tietoa on poliisiasiain tietojärjestelmän aineistoon ja siitä tehtyyn rekisteritutkimukseen pohjautuva havaintotodellisuus sijoitettujen lasten luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta. Rekisteritutkimuksen empiiristä osa-aluetta on analysoitu sekä määrällisesti että laadullisesti. Toisin kuin joskus luullaan, määrällinen eli kvantitatiivinen ja laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus eivät ole kaksijakoisia ja toistensa vastakohtia⁶². Molemmat menetelmät ovat tunnustettuja tapoja tehdä oikeudellista tutkimusta⁶³. Tässä tutkimuksessa kaksi lähestymiskulmaa täydentää toinen toisiaan ja täten auttaa ymmärtämään luvattomaan poissaoloon liittyviä haasteita kokonaisvaltaisemmin poliisin, lastensuojelun, sijaishuoltopaikkojen ja lasten näkökulmista käsin.

Rekisteritutkimus vuosien 2013-2014 luvattomien poissaolojen osalta on kokonaistutkimus⁶⁴. Tämä tutkimuksen osa-alue käsittää kaikki tiedossa olevat ilmoitukset poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta. Tarkastelun pääpaino on näihin ilmoituksiin kirjatuihin luvattomiin poissaoloihin. Kahtasataa

⁵⁵ Hirvonen 2011:32-33.

⁵⁶ Tala 2005:87-88.

⁵⁷ Ervasti 2006:19–20 & Keinänen & Väättänen 2015:2.

⁵⁸ Husa & Pohjolainen 2014:38.

⁵⁹ Keinänen & Väättänen 2015:3.

⁶⁰ Aarnio 2006:259.

⁶¹ Ervasti 2011–69-70.

⁶² Alasuutari 2012:26.

⁶³ McConville et al. 2007:17-18.

⁶⁴ Heikkilä 2014:31.

luvattomasti vuosina 2013-2014 poissa ollutta lasta koskeva tutkimus on otanta-tutkimus, jossa edellä mainitun rekisteritutkimuksen perusjoukosta on tutkittu 200 lapsen otosta⁶⁵. Tämä osa-alue käsittää otannan kohteena olevien lasten kaikki kirjaukset poliisiasian tietojärjestelmässä.

Kokonaistutkimuksen lähestymiskulma poliisin antamaan virka-apuun lastensuojeluviranomaiselle lasten ja nuorten luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa on pääosin kvantitatiivinen. Tämä osuus selittää ilmiötä numeroiden valossa⁶⁶ Kuten tässäkin tutkimuksessa, kvantitatiivisissa tutkimuksissa on varsin yleistä, ettei tutkittavasta aiheesta ole olemassa valmiita tilastoja⁶⁷. Aineiston haku, kerääminen ja analysointi on täytynyt tehdä itse. Kyseisessä osuudessa argumentointi tapahtuu pääsääntöisesti lukujen avulla⁶⁸. Otantatutkimuksen analyysi on myös pääosin kvantitatiivista, sillä siinä tuodaan numeraalisesti esille täydentäviä luvattomaan poissaoloon ja niistä tehtyihin kirjauksiin liittyviä havaintoja. Myös rikoksiin syylistymistä ja rikoksen uhriksi joutumista tarkastellaan numeraalisesti.

Rekisteritutkimuksen laadullisessa analyysissä kertynyttä aineistoa puolestaan tarkastellaan kokonaisuutena⁶⁹. Laadullisen tutkimuksen vaatimuksia on perinteisesti viisi:

1. Määritellyt tutkimuskysymykset
2. Rajattu ja pätevä otanta
3. Pätevä aineiston kerääminen
4. Sopiva analyysimenetelmä.
5. Laadullisen tutkimuksen tulkinta eli analyysi⁷⁰.

Laadullisen tutkimuksen otannan ja aineiston muodostavat molemmat tehdyt rekisteritutkimuksen osa-alueet yhdessä sekä kaikista läpikäydyistä ilmoituksista tehdyt havainnot yhdistettynä lainsäädännölliseen osa-alueeseen.

⁶⁵ emt. 13.

⁶⁶ McConville et al. 2007:48 & Heikkilä 2014:144.

⁶⁷ Heikkilä 2014:17.

⁶⁸ Alasuutari 2012:27.

⁶⁹ Alasuutari 2012:31.

⁷⁰ McConville et al. 2007:33.

Laadullisessa analyysissä voidaan nähdä kaksi vaihetta: *havaintojen pelkistäminen/yleistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen*⁷¹. Pelkistämällä ja yleistämällä tarkoitetaan tutkimusjoukon eli tutkittujen ilmoitusten tarkastelun kautta mahdolliseksi tulleiden väitteiden esittämistä⁷². Nämä väitteet ovat havaintoja, esimerkkejä, tutkitusta ilmiöstä⁷³. Laajan aineiston, systemaattisen dokumentoinnin ja määriteltyjen tutkimuskysymysten yhteisvaikutuksella havaintomääriä on saatu rajattua ja yleistyksiä tehtyä. Osa tästä vaiheesta oli suoritettu jo ennen tutkimuksen aloittamista, sillä tutkittava ilmiö oli rajattu niihin virka-apuilmoituksiin, jotka koskevat luvattonta poissaoloa. Myös sijaishuoltopaikkojen jako yksityisiin, kunnallisiin ja valtiollisiin toimijoihin oli osa havaintojen pelkistämistä.

Arvoituksen ratkaisemisella tarkoitetaan puolestaan tehtyjen laadullisten havaintojen tulkintaa⁷⁴. Usein oikeustutkimukset epäonnistuvat tässä osa-alueessa, koska kerätty data ei mahdollista perusteltujen johtopäätösten tekemiseen⁷⁵. Empiirisen oikeustutkimuksen on sanottu tuottavan tietoa todellisuudesta ja samanaikaisesti sen on todettu olevan altis kritiikille⁷⁶. Tämän tutkimuksen vahvuutena korostuu erityisesti tehdyn laadullisen ja määrällisen tutkimuksen yhteys. Tärkeiden tilastotietojen ohella tutkimuksessa nousi esille myös muita merkittäviä havaintoja poliisin kirjaamiskäytännöistä sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteydestä. Tältä osin tutkimus on paitsi kvalitatiivinen niin toivottavasti myös käytäntöjä kehittävä. Esiin tulleista havainnoista ja haasteista on pyritty löytämään ehdotuksia tilastoinnin sekä kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen kehittämiseksi. Voimassa olevan oikeuden ja empiirisen tutkimuksen yhdistäminen ovat tässä tutkimuksessa puolestaan mahdollistaneet perusteltujen kehittämissuhteiden esittämisen. Toimintojen kehittämisen näkökulmasta kyse on myös laajemmasta tutkimuseettisestä kysymyksestä.

Yksi tutkimuksen puutteista on, että näin suurta tietomäärää ei ole ollut mahdollista verrata esimerkiksi lastensuojeluviranomaisten kirjauksiin samoista poissaoloista. Toisaalta tutkittu aineisto jo tällaisenaan osoittaa ainutlaatuisella tavalla havaintotodellisuutta luvattomien poissaolojen osalta viranomaisnäkökulmasta. Tutkimus myös nostaa esille kritiikkiä ilmiöön liittyen muun muassa kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen aiheuttamien tilastoharhojen kautta. Juuri viranomaisten hallintoiminnan on todettu olevan yksi perinteinen empiirisen oikeustutkimuksen

⁷¹ Alasuutari 2012:31-32.

⁷² Perttula & Latomaa 2015:77-78.

⁷³ Alasuutari 2012:32.

⁷⁴ Alasuutari 2012:35.

⁷⁵ McConville et al. 2007:37-38.

⁷⁶ Keinänen & Väättänen 2015:1.

kohde, jonka avulla voidaan selvittää esimerkiksi hyvien käytäntöjen olemassaoloa⁷⁷.

1.3.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Tämä tutkimus pyrkii vastamaan

- Millä käytännön tasolla näkyvillä edellytyksillä ja miten poliisi voi ryhtyä etsimään ja palauttamaan luvatta poistuneet lapset ja nuoret, kun lapsi poistuu tai karkaa kotoaan, sijaishuoltopaikastaan tai muusta lapsesta vastuussa olevasta paikasta tai lapsi jää saapumatta näihin paikkoihin. (engl. runaways), kun kyseessä on virka-apu lastensuojeluviranomaiselle? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan oikeusdogmaattisesti.)
- Miten edellytykset eroavat katoamisista, joissa on kyse eksyneistä, loukkaantuneista tai muuten tuntemattomasta syystä kadonneista lapsista? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan oikeusdogmaattisesti sääntelyn ja ohjauksen osalta. Kysymystä tarkastellaan myös sekä laadullisen että määrällisen tutkimuksen avulla peilaten sääntelyä todellisten luvattomien poissaolojen suhdetta sääntelyn ja ohjauksen kautta.)
- Miltä luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset näyttävät poliisiasian tietojärjestelmään kirjatun materiaalin perusteella? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan sekä määrällisesti että laadullisesti suoritettujen rekisteritutkimuksen kautta.)
- Minkälaisia riskitekijöitä luvattomiin poissaolijoihin liittyy luvattoman poissaolon aikana sekä yleisesti poliisiasian tietojärjestelmään kirjatun materiaalin perusteella? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan laadullisesti rekisteritutkimuksen kautta. Tämän lisäksi riskitekijöiden tunnistamisen kautta kysymystä on tarkasteltu vertailevana tutkimuksena kansainväliseen lähdekirjallisuuteen nojaten sekä kriminologisesti uhriutumisen ja rikollisen käyttäytymisen avulla.)
- Liittyykö luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen tiedonkulkuun ja dokumentointiin liittyviä ongelmia, jotka ovat havaittavissa poliisiasian tietojärjestelmään kirjatun materiaalin perusteella? (Tutkimuskysymyksessä korostuvat laadulliset havainnot rekisteritutkimuksesta, joita verrataan oikeusdogmaattisessa osuudessa käsiteltyyn lainsäädäntöön ja ohjaukseen)

⁷⁷ Keinänen & Väättänen 2015:5.

- Miten luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaoloon liittyvää sääntelyä ja eri toimijoiden toimintatapoja tulisi kehittää? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan moniulotteisesti siten että rekisteritutkimuksen määrällistä ja laadullista totuutta on vertailtu lainsäädännön ja lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen tavoittelemiin päämääriin nähden. Havaittuihin lainsäädännön tai toimintatapojen puitteisiin on pyritty löytämään konkreettisia kehittämisehdotuksia.)
- Miten luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia voisi ennalta ehkäistä ja mitä tehtyjen havaintojen perusteella tulisi tehdä luvattoman poissaolon päättyessä? (Tutkimuskysymystä tarkastellaan sekä sosiaalioikeuteen että poliisioikeuteen kuuluvana ennalta ehkäisevän tai ennalta estävän toiminnan kysymyksenä. Kysymystä peilataan kolmen lapsen erityis-oikeuden *Protection, Provision* ja *Participation* avulla⁷⁸.)

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu luvattomia poissaoloja kahden vuoden ajanjaksolla. Kokonaistutkimuksen suorittaminen vuosilta 2013–2014 liittyy keskeisesti tutkimuksen aloittamisajankohtaan. Arvioin tutkimusta aloittaessani riittävän kattavaksi tutkimuskohteeksi kahden vuoden aikana tapahtuneet luvattomat poissaolot. Tämän lisäksi aiemmat aiheita käsitelleet tutkielmani olivat vuosilta 2011 ja 2012, jonka vuoksi olin jo sivunnut aiempien vuosien virka-apuilmoituksia. Myöhempien vuosien tutkiminen osana näin laajaa tutkimusta ei olisi ollut mahdollista. Tutkimusaineiston laajuuden vuoksi myöskään kahta vuotta laajemman otannan ottaminen osaksi tätä tutkimusta ei olisi ollut mahdollista.

Tutkimuksessa käytetyistä käsitteistä olen käyttänyt termiä *lastensuojeluviranomainen* osoittamaan yksittäistä viranhaltijaa tai lastensuojeluviranomaista organisaationa⁷⁹. Keskeisenä käsitteen käyttöön vaikuttavavana tekijänä toimii poliisiasian tietojärjestelmän seikkaperäinen luokitteluominaisuus, jonka mukaisesti poliisi kirjaa virka-apuilmoituksessaan antavansa virka-apua ensin *muulle viranomaiselle*. Tämän valinnan jälkeen tehdään tämän *muun viranomaisen* valinta perin yksityiskohtaisesta listasta, joka käsittää mm. lastensuojeluviranomaisen, sosiaaliviranomaisen, vankeinhoitoviranomaisen ja maahanmuuttoviraston. Yksi rekisteritutkimuksessa tarkasteltava osa-alue on juuri virka-apua pyytävien tahojen oikeellisuus

⁷⁸ Tigerstedt-Tähtelä 2002:661: Lapsella on oikeus suojelun (protection) ohella huolenpitoon (provision) sekä oikeus osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (participation).

⁷⁹ Johdonmukainen ”lastensuojeluviranomainen” tai ”viranomainen” - sanan käyttö ei ole kaikissa kohdissa ollut mahdollista, jonka vuoksi olen käyttänyt myös ”viranhaltija” - sanaa esimerkiksi silloin, kun samassa yhteydessä käsittelem kunnallista viranomaista ja sen viranhaltijaa koskevaa asiaa.

sekä lainsäädännön että kirjausten valossa. Lainsäädännön osalta kyse on oikeudesta virka-avun antamiseen tai pyytämiseen ja kirjausten osalta kyse on viime kädessä viranomaistoiminnan luotettavuudesta.

Edelleen rajaukseen liittyen lastensuojelulaissa ja eräissä muissa laeissa lastensuojeluviranomaista kutsutaan myös nimellä *sosiaalihuollosta vastaava toimielin*. Tässä tutkimuksessa ainoastaan suorissa lainauksissa on käytetty tätä nimeä. Muissa yhteyksissä on säännönmukaisesti käytetty sanaa *lastensuojeluviranomainen*. Lastensuojeluviranomaisella tarkoitetaan myös tekstissä ajoittain esiintyvää kunnallista tai alueellista sosiaalipäivystystä tai sosiaalipäivystäjää. Sosiaalipäivystyksen tarkoituksena on tarjota kiireellisesti tarvittavia sosiaalipalveluja vuoden jokaisena päivänä kellon ympäri. Tällaisia kiireellisiä sosiaalipalveluja voivat olla muun muassa lapsen tai nuoren kiireellisestä sijoituksesta päättäminen tai virka-avun pyytäminen poliisilta lapsen tai nuoren luvattomassa sijaishuoltopaikassa poissa olemisessa.

Toinen käsitteisiin liittyvä raja on *lapset* – sanan ja käsitteen käyttö. Lapsella tarkoitetaan lainsäädännössämme (Lastensuojelulaki 6 §) ja myös tässä tutkimuksessa alle 18-vuotiaista henkilöä. Tässä tutkimuksessa on käytetty myös *lapset ja nuoret* tai *nuoret* käsitteitä tarkoittaen niillä tutkimuksen aihepiirin mukaisesti luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneita alle 18-vuotiaita henkilöitä. *Nuori* – sanan korostaminen viittaa tutkimushavaintoon siitä, että luvattomat poissaolot kasaantuvat pääsääntöisesti 14–17 – vuotiaille henkilöille⁸⁰. *Nuori* - sanalla ei siis tarkoiteta lastensuojelulain 6 §:n mukaista määritelmää 18 vuotta täyttäneestä, mutta alle 21-vuotiaasta henkilöstä⁸¹. *Lapsi* – sanaa yksinään on pääosin käytetty lainsäädännöllisen tekstin yhteydessä ja *Lapset ja nuoret* – sanaparilla on painotettu havaintoa, jossa 14–17 – vuotiaat henkilöt muodostavat suuren osan luvattomista poissaoloista.

Lastensuojelun järjestämisvastuu on kunnalla. Kunta voi kuitenkin tuottaa nämä palvelut yhteistyössä toisten kuntien kanssa esimerkiksi kuntayhtymän kautta. Palveluita on mahdollista myös hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta sekä valtiolta. Tähän järjestämisvastuuseen liittyen tässä tutkimuksessa on otettu huomioon pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeena ollut sosiaali- ja terveystalouden (sote-uudistus) koskeva uudistus sekä maakuntauudistus. Tämä hallituksen kärkihanke jäi toteutumatta sen massiivisuuden sekä muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntojen vuoksi. Uudistuksen tarkoituksena olisi ollut, että, sosiaali-

⁸⁰ Ks. luku 5.

⁸¹ Eduskunta on 14.3.2019 hyväksynyt hallituksen esityksen 237/2018 yhteydessä lakialoitteen LA 86/2018, jonka mukaisesti 21-vuoden ikäraja eli jälkihuollon ikäraja (lastensuojelulaki 75 §) nousee 25 ikävuoteen.

ja terveydenhuoltopalvelut olisivat siirtyneet uusien perustettavien maakuntien järjestettäväksi⁸². Tämän tutkimuksen kannalta uudistuksella olisi ollut keskeinen vaikutus lastensuojelupalveluiden järjestämisvastuun ja myös virka-apupyynnön esittämisen kannalta. Muutoksen myötä nämä tehtävät tai toimivaltuudet olisivat siirtyneet kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille.

1.4 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus lähtee luvussa 2 liikkeelle lastensuojeluviranomaisen ja poliisin toimivallasta sekä yleisellä tasolla että luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvänä erityispiirteenä. Luvun alussa perehdytään lisäksi yleiseen toimivallan käsitteeseen. Luvun keskiössä ovat lastensuojeluviranomaisen osalta lapsen huostaanottoon, kiireelliseen sijoitukseen, lapsen olinpaikasta päättämiseen sekä virka-avun pyytämiseen liittyvät säädökset. Poliisin osalta luvussa keskitytään virka-avun antamisen edellytyksiin ja erilaisiin virka-avun antamisen muotoihin. Poliisitoiminnan osalta luvun ja koko tutkimuksen kannalta merkittävässä roolissa ovat Poliisihallituksen antamat poliisia velvoittavat lakia alemman asteisen tason ohjeet ja määräykset. Molempien viranomaisten toimintaa tarkastellaan myös lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen näkökulmasta.

Luvussa 3 esitellään poliisiasiain tietojärjestelmän (PATJA) toimintaa sekä tietojen kirjaamiseen liittyviä periaatteita. Luvussa käsitellään kirjaamiseen ja sitä kautta tilastointiin liittyviä haasteita luvattoman poissaolon ja kadonneen henkilön näkökulmasta. Luvun lopuksi esitellään vuosia 2013-2014 koskevan kokonaistutkimuksen sekä 200 lasta ja nuorta koskevan otantatutkimuksen hakulausekkeita sekä haun pohjalta suoritettua tietojen keräämistä ja luokittelua.

Luvun 4 tarkoitus on toimia pohjustuksena luvattoman poissaolon viitekehykseen. Luvun alussa vertaillaan luvattomaan poissaoloon liittyviä luokitteluja eri maiden välillä. Luvun kirjallisuuskatsauksessa on mukana sekä tieteellistä että empiiristä lähdeaineisto sekä Euroopasta että Euroopan ulkopuolelta. Lähdemateriaalia luvattomasta poissaolosta on saatavilla vaihtelevasti. Esimerkiksi Iso-Britannian käytännöistä lähdekirjallisuutta on saatavissa erittäin runsaasti ja Pohjoismaissa aiheesta on kirjoitettu todella vähän. Kansainvälisiä käytäntöjä verrataan tässä luvussa suomalaiseen käytäntöön. Luvussa luodaan myös katsaus tunnistettuihin luvattomien poissaolojen tai poissaolijoiden ominaispiirteisiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

⁸² Valtioneuvosto 2018.

Luvussa 5 esitellään keskeiset havainnot kahdesta erillisestä toisiaan tukevasta rekisteritutkimuksesta. Varsinainen pääaineisto eli kokonaistutkimus luvattomista sijaishuoltopaikasta poissaolemisista vuosina 2013–2014 ja niihin liittyvät virka-apuilmoitukset laadullisine ja tilastollisine havaintoineen on esitelty ensin. Luvussa 5.2 käydään läpi satunnaisotantana tehty tutkimus kahdensadan vuosina 2013–2014 luvattomasti poistuneen lapsen tai nuoren esiintymisestä kaikissa PATJA-ilmoituksissa. Otantatutkimus tuo esille merkittäviä havaintoja virka-apuilmoitusten ja sitä kautta luvattomien poissaolojen kokonaismääristä. Otantatutkimuksen yksi tavoite on myös tutkia luvattomasti poissa olevien lasten ja nuorten rikollista käyttäytymistä ja uhriutumista.

Luku 6 keskittyy empiiristen kokonais- otantatutkimusten aikana havaittuihin kirjaamiseen ja tiedonkulkuun liittyviin ongelmiin. Lisäksi luvussa esitellään kehittämisehdotuksia havaittuihin ongelmiin. Luku on syntynyt pääosin kehittävän tutkimusintressin tuloksena eikä lukua olisi olemassa ilman luvussa tehtyjä rekisteritutkimuksia.

Luku 7 päättää tämän tutkimuksen. Luvussa on aiempien lukujen tapaan kehittävän tutkimusintressin tuloksia. Jo ennen tätä tutkimusta tiedossani oli, että luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia on vuosittain huomattava määrä⁸³. Uuden tiedon valossa tässä luvussa pyritään keskittymään luvattoman poissaolon päättymishetkeen ja sitä kautta tulevien poissaolojen ennalta ehkäisemiseen. Luvussa nostetaan esille myös sellaisia kehittämisehdotuksia, jotka eivät ole luontevasti sopineet muiden päälukujen yhteyteen. Kantavana teemana tässä luvussa on lasten kokonaisturvallisuuden parantaminen tuen, osallisuuden ja kontrollin avulla. Aihetta on lähestytty poliisitoiminnan, lastensuojeluviranomaisen ja sijaishuoltopaikan mahdollisuuksien kautta. Luvussa pohditaan myös lasten ja nuorten aktiivisempaa mukaan ottamista ja erityisesti osallisuuden vahvistamista.

⁸³ Isoniemi 2012:78.

2 LASTENSUOJELUVIRANOMAISEN JA POLIISIN TOIMIVALLASTA

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sijoitettujen lasten ja nuorten sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisia ja sijoituspaikkaan palaamatta jäämisiä poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun kautta. Kyseessä on sekä tutkimuksen rajaukseen että aiheen lähestymiseen liittyvä seikka. Poliisin toiselle viranomaiselle antama virka-apu ja lastensuojeluviranomaisen poliisilta pyytämä virka-apu ovat oikeudellisia toimenpiteitä, jotka käydään läpi seuraavissa alaluvuissa.

Oikeudellisessa viitekehyksessä luvattomassa poissaolossa kyse on toimivaltaisen lastensuojeluviranomaisen hoitamasta laissa määritellystä lastensuojelutehtävästä, jossa lapsi on huostaanotettu tai kiireellisesti sijoitettu (lastensuojelulaki 3 §, 38 §, 40 § ja 45 §). Lapsi on mahdollista sijoittaa myös avohuollon tukitoimena (lastensuojelulaki 37 §). Näiden tehtävien hoitamiseksi lastensuojeluviranomainen pyytää poliisilta virka-apua (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22 §), sillä lastensuojeluviranomaisen omat toimivaltuudet eivät riitä lapsen tai nuoren etsintään (esim. poliisilaki 2 luku 4 §) ja kiinniottoon (esim. poliisilaki 2 luku 3 §). Poliisille nämä toimivaltuudet on puolestaan lain nojalla annettu. Lastensuojeluviranomaisen toimivallan on siis oltava olemassa ennen kuin poliisilta pyydetään virka-apua. Poliisin on puolestaan annettava virka-apua muulle viranomaiselle, jos siitä erikseen säädetään (poliisilaki 9 luku 1 §).

Lastensuojeluviranomaisen osalta tässä luvussa käsitellään erityisesti tämän oikeutta tehdä lasta koskevia päätöksiä. Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä päätöksiä ovat lapsen kiireellisen sijoituksen päätös ja huostaanottopäätös. Keskeistä on siis, mihin lastensuojeluviranomaisen toimivalta ja lapseen kohdistuvan toimenpiteen näkökulmasta lastensuojeluviranomaisen toimimisvelvollisuus perustuu. Virka-apusäännösten kannalta keskeistä on myös, miten lastensuojelusta säättävään lainsäädäntöön on sisällytetty mahdollisuus pyytää virka-apua poliisilta ja mitkä tahot ovat oikeutettuja virka-apua saamaan.

Poliisin toimivallan osalta pääpaino tässä luvussa on poliisin lakiin kirjatuiissa tehtävissä. Keskeisenä ajatuksena on selvittää, mihin luvattomat poissaolot asettuvat poliisin tehtäväkentässä ja miten tämän tehtävän suorittamista on ohjattu laissa tai lakia alemman asteisessa sääntelyssä. Lisäksi molempien viranomaisten osalta tässä luvussa avataan ja selitetään tutkimuksen aihepiiriin kuuluvia perusoikeuksien rajoittamisia molempien viranomaisten toimintaan peilaten. Yleisellä tasolla lapsesta tehty huostaanotto- tai kiireellisen sijoituksen päätökset sekä poliisin

virka-avun antamisen yhteydessä suorittamat perusoikeuksien rajoittamistoimenpiteet kulkevat tässä tutkimuksessa käsi kädessä. Ilman kiireellisen sijoituksen päätöstä tai huostaanottopäätöstä ei olisi myöskään poliisin virka-aputehtävää.

Lastensuojeluviranomaisen ja poliisin puuttuminen sekä perheen autonomiaan että lapsen perus- ja vapausoikeuksiin ovat molempien viranomaisten toiminnan sekä tämän tutkimuksen keskiössä. Tätä tutkimusta ei voisi tällaisesta näkökulmasta suorittaa ilman lastensuojeluviranomaisen tekemää päätöstä puuttua lapsen ja perheen tilanteeseen. Viranomaisten toimivallan lisäksi kyse on siis myös lapsioikeudesta ja lapsen oikeudellisesta asemasta⁸⁴. Lapsen oikeuksien sopimuksen⁸⁵, perustuslain⁸⁶ ja lastensuojelulain⁸⁷ mukaisesti lapsella on oikeus suojeluun. Lastensuojelussa ja lapsioikeudellisessa sääntelyssä on samanaikaisesti kysymys myös toimivallasta eli suojelusta julkista valtaa kohtaan⁸⁸.

Poliisin yleinen ja näkyvin toimivaltaan liittyvä seikka on oikeus ottaa ihmisiä kiinni. Tämä toimivaltuus on annettu poliisille pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 1 ja 2 §:ien perusteella sekä poliisilain (872/2011) perusteella. Poliisilain 2 luvussa kiinniottoperusteita ovat mm. etsintäkuulutetun kiinniottaminen (3 §) ja rikoksilta sekä häiriöiltä suojaaminen (10 §). Nämä säännökset tulevat usein kyseeseen luvattoman poissaolon kohdehenkilöiden kohdalla. Samojen lakien turvin poliisille on annettu myös oikeus päästä esimerkiksi koti- ja julkisrauhan suojaamiin (Poliisilaki 2 ja 6 luvut sekä pakkokeinolaki 8 luku) paikkoihin. Virka-apupyynnön onnistunut toteuttaminen usein vaatii ottamaan lapsen kiinni kotirauhan suojaamasta yksilöidystä osoitteesta.

Tässä tutkimuksessa lastensuojeluviranomaisen suorittama perusoikeuksien rajoittaminen on pohjana poliisin suorittamalle perusoikeuksien rajoittamiselle. Perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia ja niiden rajoittamisedellytyksiä on tässä tutkimuksessa peilattu yleis- ja erityislaissa säädettyjen toimivaltuuksien näkökulman lisäksi myös perus- ja ihmisoikeuksien sekä perustuslain näkökulmasta. Lastensuojeluviranomaisen ja poliisin toiminnassa tapahtuvat perusoikeuksien rajoittamiset ovat lakiin kirjattuja ja siten yleisesti hyväksyttyjä⁸⁹, eli perusoikeuksien rajoittamiseen on tehty lakivaraus⁹⁰.

⁸⁴ Hakalehto 2018:11.

⁸⁵ mm. lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artikla

⁸⁶ mm. 7 ja 19 §:t.

⁸⁷ mm. 1 ja 2 §:t.

⁸⁸ Hakalehto 2018:382.

⁸⁹ Perusoikeuksien yleisinä rajoitusedellytyksinä pidetään: 1) lailla säätämisen vaatimusta 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimusta 4) ydinalueen koskemattomuusvaatimusta 5) suhteellisuusvaatimusta 6) oikeusturvavaatimusta ja 7) ihmisoikeusveloitteiden noudattamisvaatimusta. Kts. tarkemmin Viljanen 2001:37–39.

⁹⁰ Viljanen 2001:27.

2.1 Julkisen vallan käyttö

Lastensuojeluviranomaisen ja/tai poliisin puuttuessa perustuslailla sekä kansainvälisillä sopimuksilla suojattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, on viranomaistoinnin näkökulmasta siirrytty merkittävän julkisen vallan käytön alueelle. Julkisen vallan käytön edellytyksistä säädetään perustuslain (731/1991) 124 §:ssä:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen vallan käytön ytimeen kuuluvan merkittävän julkisen vallan käyttämisenä pidetään säännöksen esitöiden mukaisesti muun muassa poliisin oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin⁹¹. Poliisitoiminta tämän tutkimuksen aihepiirissä on monelta osin ehdottomasti julkisen vallan käytön ytimessä eli kyse on merkittävästä julkisen vallan käytössä. Lastensuojeluviranomaisten osalta tutkimuksen aihepiirissä kyse on yhtä lailla merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jossa vahvasti rajoitetaan yksilön perusoikeuksia⁹². Lastensuojeluviranomainen on tehnyt päätöksen lapsen huostaanotosta tai kiireellisestä sijoittamisesta ja näihin päätöksiin kiinteästi liittyen myös lapsen olinpaikasta. Lapsen poistuttua tästä paikasta on lastensuojeluviranomainen lisäksi pyytänyt toimivaltuuksiensa rajoissa poliisia virka-apupyynnön mukaisesti suorittamaan lisää perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä.

Kuten edellä mainittu perustuslain 124 § osoittaa, voidaan joitain julkisia hallinto-tehtäviä antaa lain nojalla myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tällöin puhutaan julkisten tehtävien tai palvelujen yksityistämisestä⁹³. Edellytyksiä yksityistämiseksi ei ole yleisesti säännelty vaan edellä mainittu perustuslain säännös ohjaa ja rajoittaa keskeisimmin yksityistämistä⁹⁴. Yksityistäminen näkyy tässä tutkimuksessa vahvimmin siten, että osa lastensuojelupalvelujen järjestämisestä on yksityistetty⁹⁵. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos mainitsee lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidon yhdeksi yleisimmäksi yksityisen sosiaalipalvelun⁹⁶ muodoksi⁹⁷. Tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikana sekä internetin yleisiä lähteitä tutkimalla on ilmennyt, että myös luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen

⁹¹ HE 1/1998 Yleisperustelut 1/2 vp.

⁹² Araneva 2016:27.

⁹³ Tuori 2007:286.

⁹⁴ Kulla 2012:32–33.

⁹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2017.

⁹⁶ Lastensuojelu ja lastensuojelupalvelut ovat osa isompaa sosiaalipalvelujen kokonaisuutta.

⁹⁷ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2010.

ympärille on alkanut kehittyä liiketoimintaa⁹⁸. Tämän toiminnan laillisuus on ollut eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastelun kohteena ja sitä on jo sivuttu yksityisissä muuta asiaa koskevilla ratkaisuis⁹⁹ olevan sijaishuoltopaikalla. Tähän liittyen valtioneuvosto on 11.4.2019 hyväksynyt ja tasavallan presidentti 12.4.2019 vahistanut uuden lastensuojelulain 69 a §:n, jossa täsmennetään sijaishuoltopaikan vastuuta ja säädetään, että lapsen kuljetusvastuu on sijaishuoltopaikalla (HE 237/2018). Säännöksen esitöissä erikseen todetaan yksityisen kuljetuspalvelun käyttämisen olevan vastoin perustuslain tarkoittamaa asiantilaa.

Lastensuojelupalvelujen järjestämisellä etenkin tässä tutkimuksessa tarkoitetaan varsinaista sijaishuollon järjestämistä. Tämän tutkimuksen kohteena olevat lapset ja nuoret ovat siis sijoitettuna sekä yksityisiin että julkisen sektorin toimijan sijaishuoltopaikkoihin. Lastensuojelu- ja sosiaalipalvelujen yksityistämisestä säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Tutkimuksen ytimeen kuuluvat huostaanottoon ja lapsen olinpaikkaan liittyvät päätökset sekä poliisin tässä tutkimuksessa käsittelemät toimivaltuudet ovat kuitenkin perustuslain 124 §:n ydinalueella eikä niitä voida näin ollen lain nojallakaan yksityistää¹⁰⁰.

Lastensuojelu- ja poliisitoiminnan käytäntöihin keskittyvä tutkimus vaatii molempien toimijoiden lainsäädännön tuntemista sekä toimintaa ohjaavien hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden avaamista. Yleisesti hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain (434/2003) 2 luvussa ja hallinnon oikeusperiaatteista kyseisen luvun 6 §:ssä. Lastensuojeluviranomaisen toiminta on hallintolain ohjaamaa hallintoasian käsittelyä, jossa yleislakina toimii hallintolaki ja erityislakina muun muassa lastensuojelulaki ja sosiaalihuoltolaki¹⁰¹. Näiden lakien määrittämän toimivallan nojalla lastensuojeluviranomainen tekee valituskelpoisen hallintopäätöksen esimerkiksi lapsen huostaanotosta. Toimivaltaperuste lapsen huostaanottoon on löydettävissä lastensuojelulaista, jota käsitellään laajemmin luvussa 2.2.

Poliisitoiminta puolestaan on tämän tutkimuksen aihepiirissä tosiasiallista hallintotoimintaa, jota on muun muassa edellä mainittu lastensuojelun sijaishuollon järjestäminen sekä lisäksi poliisin suorittama välitön julkisen vallan käyttö¹⁰². Tosi-
 asiallista hallintotoimea suorittaessaan tai välitöntä julkista valtaa käyttäessään poliisi ei tee yksittäistä valituskelpoista hallintopäätöstä virka-avun antamisesta

⁹⁸ Ks. Turvallinen kuljetus (<http://turvallinenkuljetus.fi/>) ja Kultainen Noutaja (<https://www.kultainen-noutaja.fi/>).

⁹⁹ EOAK Dnro 6546/2017, EOAK Dnro 5500/2017, EOAK Dnro 5681/2017 ja EOAK Dnro 7024/.

¹⁰⁰ Mäkinen 2011:8.

¹⁰¹ Lastensuojelulaki on lastensuojelutoimintaa ohjaava erityislaki. Sosiaalihuoltolaki on puolestaan hallintolakiin katsottuna erityislaki, mutta sosiaalihuollon, johon myös lastensuojelu kuuluu, saralla se on yleislaki.

¹⁰² Mäenpää 2008:27.

tai kyseisellä virkatehtävällä käytettävistä poliisivaltuuksista. Tämä tarkoittaa, että virka-avun antamisesta tehdystä päätöksestä ja kyseisellä virkatehtävällä suoritteista toimenpiteistä ei voi hallintolain mukaisesti valittaa vaan kohdehenkilön oikeusasemaan puututaan välittömällä toimenpiteillä.¹⁰³ Välittömän julkisen vallan käytölle on tämän vuoksi ominaista sen tarkka sääntely¹⁰⁴.

Poliisin antamasta virka-avusta säädettyä tyypillisenä virka-aputehtävänä on mainittu poliisin hallintoviranomaiselle antama apu esimerkiksi valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisessa¹⁰⁵. Johtuen tosiasiallisen hallintotoiminnan perusoikeuksia rajoittavasta luonteesta, on perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksista valitusoikeuden sijaan yleensä huolehdittu sääntelyn asianmukaisuudella ja tarkkarajaisuudella¹⁰⁶. Tosiasiallinen hallintotoiminta ei valitusoikeuden puutteesta huolimatta kuitenkaan ole valvomatonta viranomaistointia vaan keskeisenä valvonnan välineenä toimii asiakkaan käytössä oleva hallintokantelu¹⁰⁷. Eduskunnan oikeusasiamies on lapsiin kohdistuvan vallankäytön valvonnan paremman saatavuuden turvaamiseksi avannut omat lasten ja nuorten sivut¹⁰⁸. Tästä huolimatta YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, ettei Suomessa ole lapsille kehitettyjä toimivia oikeusturvakeinoja¹⁰⁹. Eduskunnan oikeusasiamiehen viime aikoina suorittamat ennalta ilmoittamattomat tarkastukset ovat olleet askel eteenpäin, mutta ne kohdistuvat vain murto-osaan huostaanotetuista lapsista eikä tällainen valvonta pääsääntöisesti ulotu esimerkiksi poliisin virka-aputoimintaan saakka.

2.2 Toimivallan käsitteestä

Tässä luvussa toimivallan käsitettä tarkastellaan yleisellä tasolla. Toimivallan käsite määritellään eri oikeuslähteissä tai muissa asiayhteyksissä usein erilaisin tavoin¹¹⁰. Suomessa toimivallan keskeisimpänä määrittäjänä toimii perustuslain 2 § 3 momenttiin kirjattu laillisuusperiaate, jonka mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Poliisitoiminta ja lastensuojeluviranomaisen toiminta ovat

¹⁰³ Husa & Pohjolainen 2014:35–36.

¹⁰⁴ Mäenpää 2008:4.

¹⁰⁵ HE 72/2002 vp s. 61.

¹⁰⁶ PeVL 10/2006 vp s 2.

¹⁰⁷ Mäenpää 2003:431.

¹⁰⁸ <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut/>

¹⁰⁹ Hakalehto 2017:496–497.

¹¹⁰ Kerttula 2010:230–233.

julkisen vallan käytön ydinalueella johtuen toiminnan vaikutuksista kohdehenkilöiden perus- ja vapausoikeuksiin¹¹¹.

Mäenpään mukaan toimivallassa on kyse hallintoelimen tai siihen kuuluvan viranhaltijan oikeutuksesta käyttää julkista valtaa. Toimivaltaa ei kuitenkaan tule käsittää viranomaisen pysyväismääräyksenä toimia määrätyllä tavalla vaan toimivalta syntyy siinä vaiheessa, kun toimivaltaan oikeuttava asiointi on käsillä¹¹². On myös todettu, että toimivalta on lakiin kirjattu mahdollisuus toimia määrätyllä tavalla määrätystä tilanteesta¹¹³. Oikeuskirjallisuudessa ja lainsäädännössä toimivallan käsitettä tarkastellaan lähemmin *asiallisen*, *alueellisen* ja *asteellisen* toimivallan määritelmien kautta.

Asiallisella toimivallalla tarkoitetaan, että lainsäädännöllä on määritelty tietty asia, asiaryhmä tai tehtävä juuri kyseiselle viranomaiselle kuuluvaksi¹¹⁴. Alueellisella toimivallalla puolestaan paikallistetaan toimivalta määrätyllä alueella määrätulle viranomaiselle¹¹⁵. Asteellinen toimivalta taas määrittelee kunkin viranomaisen tai toimielimen hierarkkista sijaintia viranomaiskentän sisällä¹¹⁶. Lastensuojeluviranomaisen asiallisen toimivallan sääntely käydään läpi seuraavassa alaluvussa. Tämän jälkeen alaluvussa 2.4 esitellään poliisin asiallisen toimivallan säännökset. Luku 2.4.3 täsmentää poliisin ja lastensuojeluviranomaisen toimivaltaa Poliisihallituksen antamien ohjeiden eli lakia alemman asteisen sääntelyn kautta.

Lastensuojeluviranomaisen alueellisesta toimivallasta säädetään lastensuojelulain 16 §, 16 a §, b § ja c § sekä 17 §:issä. Alueellisia toimijoita lastensuojelutoiminnassa ovat kunnalliset lastensuojeluviranomaiset sekä yhden tai useamman kunnan muodostamat kuntayhtymät. Mikäli Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistus olisi toteutunut sellaisenaan, olisi Suomeen perustettu 18 maakuntaa, jotka olisivat ottaneet vastuulleen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät¹¹⁷. Lastensuojelun järjestämisen osalta tämä olisi tarkoittanut vastuun ja tehtävien siirtymistä kunnilta ja kuntayhtymiltä uusille perustettaville maakunnille.

Poliisitoiminnan osalta poliisitoiminnan kansallisesta johtamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta vastaa Poliisihallitus¹¹⁸. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimii 11 alueellista ja aluevastuulla toimivaa poliisilaitosta. Tämän lisäksi

¹¹¹ Saraviita 2011:69.

¹¹² Mäenpää 2003:206.

¹¹³ Helminen et al. 2012:179–190.

¹¹⁴ Ks. Korte 2015:11 ja Mäenpää 2003:100.

¹¹⁵ Kulla 2015:132–133. Ks. lisäksi esim. ympäristönsuojelulain (572/2014) 37 § lupaviranomaisen alueellisesta toimivallasta.

¹¹⁶ Mäenpää 2003:100.

¹¹⁷ Valtioneuvosto 2018.

¹¹⁸ Poliisi.fi 2018.

poliisilla Poliisihallituksen ohjauksen alaisuudessa erillisiä valtakunnallisia yksiköitä¹¹⁹ sekä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla toimiva Ålands polismyndighet¹²⁰. Tässä tutkimuksessa alueellisen toimivallan käsite näyttäytyy siinä, minkä kunnan tai kuntayhtymän lastensuojeluviranomainen pyytää minkäkin alueen poliisilaitokselta virka-apua. Tutkimuksessa käydään läpi myös Ahvenanmaan itsehallintohallintoalueelle kirjattuja poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamaa virka-apua. Poliisi- ja lastensuojelutoiminnan lisäksi esimerkiksi tuomioistuimet, niin käräjä- kuin hallinto-oikeudet, sekä ylemmät oikeusasteet, käyttävät tuomiovaltaansa alueellisen toimivaltansa nojalla laeissa erikseen säädettyin tavoin¹²¹.

Asteellisen toimivallan osalta poliisitoiminta kuuluu sisäministeriön hallinnon-alaan. Sisäministeriössä on oma poliisiyksikkö, joka ohjaa Poliisihallitusta¹²². Puhuttaessa paikallispoliisista, tarkoitetaan sillä edellä mainittuja 11 poliisilaitosta, jotka ovat asteellisesti keskenään samalla tasolla. Ahvenanmaan poliisilaitos tai Ålands polismyndighet ei kuulu näiden 11 poliisilaitoksen joukkoon johtuen Ahvenanmaan itsehallintolaista ja itsehallintoalueesta. Seuraavaksi kuviossa 1 on esitelty paikallispoliisin piirijaon pohjalta poliisin asteellinen toimivalta.



Kuvio 1. Poliisin asteellinen toimivalta (Mukaillen <https://intermin.fi/poliisi-asiat/toimijat-ja-vastuut>).

Tosiasialliseen poliisitoimintaan ei lähtökohtaisesti liity asteellisen toimivallan jännitettä muuten kuin että paikallispoliisin toiminnan ohjauksesta vastaa Poliisihallitus¹²³. Laissa poliisin hallinnosta (110/1992) on tosin jaoteltu poliisin hallinto keskushallintoon (4 § Poliisihallitus), paikallishallintoon (6 § paikallispoliisi) ja

¹¹⁹ Näihin lukeutuvat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja poliisiammattikorkeakoulu.

¹²⁰ Poliisi.fi 2018b. Ks. Laki poliisin hallinnosta 110/1992.

¹²¹ HE 70/2008 vp.

¹²² Sisäministeriö 2018b.

¹²³ Poliisi.fi 2018.

valtakunnallisiin yksiköihin (9 § keskusrikospoliisi ja 10 § suojelupoliisi). Käytännössä valtakunnallisille yksiköille kuuluu kuitenkin laissa erikseen määrätyt erityistehtävät eikä luvattomat poissaolot kuulu valtakunnallisten yksiköiden tehtäväkenttään.

Lastensuojeluviranomaisena toimii kunta tai vaihtoehtoisesti kuntayhtymä. Toimivalta lastensuojeluasioissa muodostuu siis asiallisen ja alueellisen toimivallan kautta. Lastensuojelutoiminnassa Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa yleisestä ohjauksesta ja lainsäädännön valmistelusta. Lisäksi Aluehallintovirastoilla sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on oma asiallinen toimivaltansa lastensuojelun lupa- ja valvontaprosesseissa¹²⁴. Keskeytyneen maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä oli tarkoitus uusia myös aluehallintovirastoille ja Valviralle kuuluvat lupa- ja valvontatoiminta. Tarkoituksena oli perustaa monialainen lupa-, ohjaus ja valvontatehtäviä suorittava virasto, joka kantoi nimeä Luova¹²⁵. Juha Sipilän hallituksen eron myötä myös tämä uudistushanke on keskeytynyt, sillä se oli kytketty sote- ja maakuntauudistukseen.

Viranomaisten toimivallan käyttöön liittyy erityisesti perusoikeuksia rajoitettaessa edellä mainittujen asiallisen, alueellisen ja asteellisen toimivallan ohella keskeisiä hallinnon oikeusperiaatteita, jotka korostuvat erityisesti perusoikeuksia rajoitettaessa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva toiminta on samanaikaisesti sekä lastensuojeluviranomaisen että poliisin suorittamaa perusoikeuksien rajoittamista. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate¹²⁶. Tarkemmin näistä on oikeusjärjestyksessämme säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta tutkittaessa kyse on siitä, minkä vuoksi viranomaisella on lakiin kirjattu keinovalikoima käytettävissään¹²⁷. Tarkoitussidonnaisuutta esimerkiksi jälkikäteen arvioitaessa keskeistä on, onko viranomainen

¹²⁴ STM.fi 2018d.

¹²⁵ Valtioneuvosto 2018b.

¹²⁶ Hautamäki 2004:27.

¹²⁷ Kulla 2015:100–103.

toiminut laissa määriteltyjen tarkoitusten toteuttamiseksi tai edistämiseksi¹²⁸. Toisin ilmaistuna viranomainen ei saa positiivisessakaan tarkoituksessa ylittää toimivaltansa rajoja toimenpidettä suorittaessaan¹²⁹. Tässä tutkimuksessa tarkoitussidonnaisuus näyttäytyy esimerkiksi poliisilta virka-avun pyytämisen ja poliisin muulle viranomaiselle tai yksityiselle annettavan virka-avun ahtaassa rajauksessa. Edellytykset virka-avun antamiseen yksityiselle taholle ja viranomaiselle ovat erilaiset (poliisilaki 9 luku 1 § 1 ja 2 momentti). Lisäksi virka-avun pyytämistä luvatta sijaishuoltopaikasta poistumisessa määrittää lastensuojelulain 45 §, jonka mukaisesti vain lastensuojeluviranomainen voi pyytää virka-apua lapsen tai nuoren etsimiseen ja sijaishuoltopaikkaan palauttamiseen. Poliisilla ei siis ole samaa keinovalikoimaa käytettävissään esimerkiksi yksityisen esittämän virka-apupyynnön perusteella.

Suhteellisuusperiaatteessa on sekä hallintolain hengen että oikeusperiaatteen mukaisesti kyse suoritettavien toimien oikeasta suhteesta virkatehtävän tavoitteeseen nähden¹³⁰. Poliisilain näkökulmasta periaate on jaettu kahteen erilliseen pykälään. Näistä ensimmäinen käsittelee sananmukaisesti suhteellisuusperiaatetta (3 §) ja toinen vähimmän haitan periaatetta (4 §). Edellisellä tarkoitetaan käytettyjen toimenpiteiden puolustettavuutta ottaen huomioon tehtävän tärkeys tai tavoiteltu päämäärä ja kohdehenkilöön vaikuttavat tekijät kokonaisuudessaan. Jälkimmäisellä puolestaan tarkoitetaan oikeuskirjallisuudessa vähemmälle huomiolle jäänyttä vähimmän haitan tai lievimmän toimivan keinon periaatetta¹³¹. Poliisin lastensuojeluviranomaisella antaman virka-avun näkökulmasta kyse on pitkälti siitä, mitä käytettävissä olevia keinoja käytetään tai voidaan pitää puolusteltavina, kun kyseessä on alle 18-vuotiaan henkilön palauttaminen sijaishuoltopaikkaan. Kyseen tulee myös pohdinta siitä, miten näkyvää poliisin toiminta esimerkiksi lasta etsittäessä on ottaen huomioon lastensuojeluasiakkuuteen liittyvä salassapitovelvoitteet (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 24 § 25 kohta).

Lastensuojelulain suhteellisuusperiaatetta käsittelevässä säännöksessä (4 §) lastensuojeluviranomainen velvoitetaan hienovaraisuuteen ja lievempien keinojen ensisijaisuuteen ennen huostaanottoa. Lievimmän toimivan keinon periaate on kirjattu samaan pykälään vaatimuksena käyttää lievimpiä keinoja, *ellei lapsen etu muuta vaadi*. Tutkimuksen kannalta on huomioitava, että lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto ovat lastensuojelulain keinovalikoiman viimesijaisia keinoja. Molemmat säännökset velvoittavat viranomaisia punnitsemaan käytettäviä keinoja, mutta eivät kiellä tarpeen vaatiessa suoraan käyttämään keinovalikoiman

¹²⁸ Kulla 2008:99.

¹²⁹ Koilinen 2001:1.

¹³⁰ Tuori & Kotkas 2016:182.

¹³¹ Rantaeskola 2014:103.

ankarinta muotoa¹³². Lastensuojelussa puhutaan myös hienovaraisuuden vaatimuksesta, joka ei kuitenkaan saa estää lasta tarpeen vaatiessa saamasta tarvitsemaansa tukea ja suojelua¹³³. Luvattoman poissaolon näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen kautta tulee jo ensi vaiheessa pohtia, onko kyseessä tehtävä, jonka lastensuojeluviranomainen ja sijaishuoltopaikka voisi hoitaa ilman poliisin suorittamia perusoikeuksien rajoittamisia.

Objektiviteettiperiaatessa kyse on viranomaistoiminnan puolueettomuuden vaatimuksesta¹³⁴. Periaatteen tarkoituksena on, että viranomaisten ratkaisut perustuvat asiallisesti eli objektiivisesti perusteltaviin seikkoihin, eikä viranomaisen subjektiivisiin tai epäasianmukaisiin valintoihin¹³⁵. Objektiviteettiperiaatella pyritään estämään epäasiallinen tai hallintotoiminnalta vaaditun vieraan tarkoituksperän toteutuminen. Tällaiset vieraat tarkoituksperät voivat syntyä esimerkiksi viranomaisen oman tai läheisen edun ajamisesta sekä taloudellisen edun tavoittelemisesta¹³⁶. Luvattomissa poissaoloissa tämä voi näyttäytyä esimerkiksi esteellisyys säännösten kautta.

Objektiviteettiperiaatteen takeeksi hallintolaissa (434/2003) on siis säädetty myls esteellisyydestä. Lain 23 § kieltää virkamiestä osallistumasta tai edes olemasta läsnä sellaisen asian käsittelyssä, jossa hän on esteellinen. Esteellisyysperusteet on tarkemmin määritelty lain 24 §:ssä. Poliisitoiminnan osalta hallintolain yleisten esteellisyyssäännösten lisäksi poliisilaissa ei ole sananmukaista esteellisyyssäännöstä, mutta poliisilain 1 luvun 6 §:ää voidaan periaatteen tasolla sellaisena pitää¹³⁷. Kyseisessä säännöksessä säädetään asiallisuuden, puolueettomuuden, tasavertaisuuden ja sovinnollisuuden vaatimuksista. Näitä vaatimuksia eli hallinnon oikeusperiaatteita voidaan pitää myös hallinto-oikeuden tasapainottavina periaatteina, jotka tasapainottavat kansalaisten ja viranomaisten välistä suhdetta¹³⁸. On kuitenkin huomioitava, että poliisin suorittamassa tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä esteellisyyssäännöksiä ei ole aina mahdollista kiireellisissä tehtävissä ottaa huomioon. Sitä vastoin rikostutkinnassa, jossa noudatetaan esitutkintalakia (805/2011), on esteellisyyssäännökset rajattu tarkasti (2 luvun 7 § ja 8 §). Yleisesti ottaen poliisin toiminnassa esteellisyysasioihin on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota johtuen poliisin roolista ja laajoista toimivaltuuksista¹³⁹.

¹³² Helminen et al. 2012:581–583.

¹³³ Araneva 2016:177–178.

¹³⁴ Hautamäki 2004:77.

¹³⁵ Tuori & Kotkas 2016:182.

¹³⁶ Mäenpää 2008:73.

¹³⁷ Kuusikko 2018:26.

¹³⁸ Mäenpää 2017:14–17.

¹³⁹ Kuusikko 2018:749–751.

Myöskään lastensuojelulaissa tai sosiaalihuoltolaissa ei ole erikseen esteellisyys-säännöksiä vaan asiassa noudatetaan hallintolakia yleislakina. Lähtökohtaisesti poliisilla ei useinkaan siis ole mahdollista jäädä itseään esimerkiksi kiireellisellä virka-aputehtävällä, vaikka toimenpiteen kohteena olisi esimerkiksi oma lapsi. Kiireellisen tilanteen päätyttyä esteellisyyšnäkökulmat on syytä ottaa huomioon esimerkiksi kuljetuksia järjestettäessä.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta puhuttaessa voidaan puhua myös syrjimättömyyden ja yhtäläisen kohtelun periaatteesta¹⁴⁰. Kyseessä on yksinkertaistetusti viranomaisen ja virkamiehen velvollisuus kohdella kaikkia asiakkaita tasapuolisesti¹⁴¹. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja objektiveettiperiaatteen voi myös kytkeä yhteen, jolloin ne muodostavat johdonmukaisen hallintotoiminnan edellytykset¹⁴². Johdonmukaisuus näyttäytyy objektiveettiperiaatteen osalta ennakoitavuutena ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikkien hallinnossa asioivien tasapuolisenä kohteluna. Sosiaalihuoltolain 1 §:ssä on erikseen säädelty sosiaalihuoltolain yhdeksi tarkoitukseksi *turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet*. Kyseinen laki on sosiaalihuollon eli siihen sisältyvän lastensuojelun yleislaki ja määrittää siis myös lastensuojelun yhdenvertaisuusvaatimusta. Poliisilaissa yhdenvertaisuusperiaatteesta on säädetty sen 6 §:ssä, jossa poliisilta edellytetään asiallista ja puolueetonta toimintaa sekä yhdenvertaista kohtelua samalla sovinnoisuutta edistäen. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti luvattomiin poissaoloihin pitäisi suhtautua kaikkialla samanlaisesti ottaen kuitenkin huomioon kokonaisharkinta. Tämän periaatteen toteutuminen tarkoittaisi koko luvattoman poissaolon ketjussa sitä, että sijaishuoltopaikat, lastensuojeluviranomaiset ja poliisi toimisivat kaikkialla samankaltaisten käytäntöjen mukaisesti.

Toimivallan ja hallinnon oikeusperiaatteiden vaikutus tähän tutkimukseen näyttäytyy käytännössä toimivallan osalta kysymyksenä, kenellä on toimivalta päättää luvatta sijaishuoltopaikasta poissa olevan lapsen tai nuoren olinpaikasta ja täten pyytää virka-apua poliisilta. Hallinnon oikeusperiaatteiden osalta asiaa voisi lähestyä kysymällä, ovatko luvatta sijaishuoltopaikasta poissa olevat lapset ja nuoret samassa asemassa kuin tuntemattomasta syystä vanhempiansa luota katoavat tai karkaavat alle 18-vuotiaat. Laajemman empiirisen tutkimuskysymyksen asiasta saisi haastattelemalla toteutuvatko hallinnon oikeusperiaatteet luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolevien lasten ja nuorten kohdatessa lastensuojeluviranomaiset ja poliisit sekä eroaako kohtaaminen mahdollisesti muiden saman ikäisten lasten ja nuorten kohtaamisesta.

¹⁴⁰ Hautamäki 2004:174.

¹⁴¹ Mäenpää 2008:64.

¹⁴² Hautamäki 2004:179 & Mäenpää 2008:64.

Edellä mainittujen toimivallan ja hallinnon oikeusperiaatteen turvaajana toimii virkavastuu¹⁴³. Kyseessä on rikoslakiin (39/1889) kirjattu sanktioitu velvollisuus toimia hallintolain ja muiden viranomaisten toimintaa ohjaavien ja velvoittavien lakien mukaisesti¹⁴⁴. Virkavelvollisuuden rikkominen kuuluu virkamiehiä koskevien virkarikosten joukkoon. Näistä on säädetty rikoslain 40 luvussa. Kyseisen luvun 9 §:ssä säädetään virkavelvollisuuden rikkomisesta:

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan... ...säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Virkavastuu on siis sekä hallintolain noudattamisen tae että samanaikaisesti virkamiestä koskeva rikosoikeudellinen ja myös vahingonkorvausoikeudellinen vastuu¹⁴⁵. Rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaisesti virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan muun muassa myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Näin ollen virkavastuu ylettyy tämän tutkimuksen aihepiirissä poliisin ja lastensuojeluviranomaisen henkilöstön lisäksi myös esimerkiksi sijaishuoltopaikkojen henkilöstöön, kun kyse on julkisen vallan käytöstä. Tällaista julkisen vallan käyttöä voisi olla esimerkiksi lapseen tai nuoreen kohdistetut lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet, joista on säädetty lastensuojelulain 11 luvussa.

2.3 Lastensuojeluviranomaisen toimivalta

Lastensuojelussa on kyse yhdestä kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulle kuuluvasta sosiaalihuollon osa-alueesta¹⁴⁶. Koko kunnallisesti järjestettävän sosiaalihuollon yleislaki on sosiaalihuoltolaki (1301/2014), jonka 2 §:ssä säädetään sosiaalihuoltolain soveltamisalasta:

¹⁴³ Mäenpää 2008:88–89.

¹⁴⁴ Mahkonen 2003:178.

¹⁴⁵ Koskinen & Kulla 2016:259–276.

¹⁴⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013b:76.

Tätä lakia sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Sosiaalihuoltoon sisältyvät sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Jos henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Säännöksessä ei suoraan puhuta lastensuojelusta vaan siinä todetaan, että sosiaalihuoltoon kuuluu laaja kirjo yleis- ja erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä. Sosiaalihuoltolain osalta on huomioitava, että myös vanha sosiaalihuoltolaki (710/1982) on vielä voimassa. Myös tässä laissa säädetään keskeisistä sosiaalihuollon viranomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lastensuojelu kuuluu sosiaalihuollon osalta erityislainsäädännön piiriin¹⁴⁷. Tämä tarkoittaa, että yleislakia, tai tässä tapauksessa kahden sosiaalihuoltolain ollessa voimassa yleislakeja, sovelletaan erityislain rinnalla erityislakia täydentäen¹⁴⁸. Sosiaalihuoltolain 2 §:ssä lisäksi viitataan asiakkaan oikeuteen saada sosiaalihuollon palveluita sen säännöksen nojalla, joka parhaiten toteuttaa asiakkaan etua sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ien mukaisesti. Näistä jälkimmäisessä säädetään lapsen edusta:

Kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten kohdalla on 4 §:ssä mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;*
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;*
- 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;*
- 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.*

Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain perimmäiset tarkoitukset sekä lapsen edun huomioon ottaminen nousevat keskiöön, kun pohditaan luvattoman sijaishuolto-paikasta poissaolemisen suhdetta lapsen tai nuoren tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin, turvalliseen kasvuympäristöön ja ruumiilliseen sekä henkiseen koskemattomuuteen. Sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yksi lähtökohdista on

¹⁴⁷ Lastensuojelun käsikirja 2018c.

¹⁴⁸ Araneva 2016:40–41.

edistää ja ylläpitää hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta¹⁴⁹. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen tarkoituksena on nimenomaan ollut turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa¹⁵⁰.

Tutkimuksen aihepiirissä päätös lapsen kuulumisesta sosiaalihuollon ja erityisesti lastensuojelun piiriin on tehty lapsen etua ajatellen. Yhteiskunnan väliintuloa on tarvittu, koska sosiaalihuoltolaissa säädetyt edistävät ja ylläpitävät toimet eivät ole enää olleet riittäviä. Näin on siirrytty lastensuojelulaissa määritellyn intensiivisemmän tuen ja sitä seuraavien korjaavien palvelujen puolelle. Tämän ketjuajattelumallin valossa on syytä ajatella, että niin kauan kuin lapsi on huostaanotettuna, on lapsen paikka lapsen edun mukaisesti lastensuojeluviranomaisen määrittämässä sijaishuoltopaikassa. Taustalla on myös sosiaalihuoltolain hengen mukaisesti hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden ylläpitämisen varmistaminen. Tämä henki ylettyy myös lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain nojalla esitettyyn virka-apupyyntöön ja kaikkiin niihin toimiin, joilla lapsi pyritään saamaan takaisin sijaishuoltopaikkaansa.

Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain häilyvää rajapintaa kuvastaa sosiaalihuoltolain 14 §, jossa luetellaan tuen tarpeeseen vastaavia kunnallisia sosiaalipalveluita¹⁵¹. Lastensuojelussa on kyse juuri sosiaalihuoltolain 14 §:n tarkoittamasta tuen tarpeeseen vastaavasta kunnallisesta sosiaalipalvelusta¹⁵². Tällaiset palvelut on säännöksen mukaisesti *järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään*. Käytännön sosiaalityön toteuttamisen kannalta ikuinen keskustelunaihe on, toteutetaanko toimenpide sosiaalihuoltolain vai lastensuojelulain nojalla. Lapsien ja lapsiperheiden tukemiseksi tehtävä ennalta estävä työ ja varhainen puuttuminen kuuluvat sosiaalihuoltolain esitöiden mukaan sosiaalihuoltolain puolelle¹⁵³. Erilaiset tuen tarpeet on tämän vuoksi lueteltu sosiaalihuoltolain 11 §:ssä. Yksi tuen muodoista *on lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukeminen*. Kaikki 11 §:ssä mainitut tuen tarpeen perusteet soveltuvat myös alle 18-vuotiaaseen eli lapseen, sillä pykälässä puhutaan *henkilöstä* käsittäen kaikki henkilöt ikään katsomatta¹⁵⁴.

Lastensuojeluviranomaisen toimivallan muodustumisen osalta tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikana keskeytyneellä maakunta- ja sote-uudistuksella olisi ollut oma vaikutuksena. Suunniteltuja uudistuksia perusteltiin hallituksen toimesta

¹⁴⁹ HE 164/2014.

¹⁵⁰ HE 252/2006.

¹⁵¹ Sosiaalihuoltolain 14 §:n listaus ei ole tyhjentävä luettelo vaan pykälän kohdassa 14 viitataan sosiaalihuoltolain 11 §:n sosiaalipalvelujen laajasti tulkittavaan luetteloon.

¹⁵² STM.fi 2018b.

¹⁵³ HE 164/2014.

¹⁵⁴ Araneva 2016:49.

sillä, että sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen tarvitsee leveät hartiat¹⁵⁵. Leveämmät hartiat olisivat tulleet osana maakunta- ja sote-uudistusta myös lastensuojeluun. Sote-uudistus nojautui viiteen niin kutsuttuun kulmakiveen, joista yhtenä vastuu sosiaali- ja terveystalveluista siirtyisi kotimaakunnalle¹⁵⁶. Lastensuojelutalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille olisi 18 maakunnalla mahdollisuudet suorittaa tasalaatuisempaa päätöksentekoa ja talveluiden järjestämistä kuin kunnilla, jotka nykyisellään vastaavat lastensuojelun järjestämisestä itsenäisesti tai osana jotain kuntayhtymää.

Maakunta- ja sote-uudistus ei ollut Sipilän hallituksen ainoa lastensuojeluun vaikuttava muutosprosessi¹⁵⁷. Hallituksen kärkihankkeisiin lukeutui myös lapsi- ja perhetalveluiden muutosohjelma (LAPE), joka jatkuu vielä vuonna 2019. Tämän uudistuksen keskeisiä lähtökohtia ovat lapsen ja vanhemmuuden tuki. Uudistuksen tavoitteiden mukaisesti perheet saavat tarvitsemansa avun ja tuen oikea-aikaisesti¹⁵⁸. LAPE-muutosohjelmalla on neljä keskeistä kehittämisaluetta:

- perhekeskustoimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto
- erityis- ja vaativimman tason talveluiden kehittäminen
- varhaiskasvatus, koulu ja oppilaitos lapsen ja nuoren hyvinvoinnin tukena
- lapsen oikeuksia ja tietoperusteisuutta vahvistava toimintakulttuurin muutos¹⁵⁹.

Kehittämisalueista erityis- ja vaativimman tason talveluiden kehittäminen koskee lasten, nuorten ja heidän perheidensä erityistalveluita, kuten:

- lastensuojelua
- erikoissairaanhoidoa
- vammaistalveluita
- vaativia lasten- ja nuorisopsykiatrian talveluita
- rikosseuraamusten piiriin joutuneiden talveluita
- vaativia maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden talveluita

¹⁵⁵ Demokraatti 2018.

¹⁵⁶ Valtioneuvosto 2018c.

¹⁵⁷ Valtioneuvosto 2018d:7.

¹⁵⁸ STM.fi 2018a.

¹⁵⁹ STM.fi 2018d.

- vaativia päihdepalveluita.

Näillä erityispalveluilla ja niiden kehittämisellä on kosketuspinta luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten asioihin, joissa lapsi tai nuori saattaa tarvita useaa erityispalvelun osa-aluetta.

2.3.1 Lastensuojelun sisäto ja toteuttaminen

Lastensuojelu on laaja kokonaisuus, josta ei säädetä ainoastaan lastensuojelulaissa. Tämän vuoksi joissain asiayhteyksissä *lastensuojelu* kirjoitetaan myös erikseen¹⁶⁰. Tässä tutkimuksessa mahdolliset huostaanottoa tai kiireellistä sijoitusta lievemmat keinot on jo käytetty tai ne on todettu tai arvioitu riittämättömiksi. Tällaisia keinoja voivat olla muun muassa lastensuojelulain 7 luvussa mainitut avohuollon tukitoimet. Huostaanottoa edeltävästä palvelutarpeen arvioinnista säädetään kunnallisen sosiaalihuollon yleislaissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja sen 36 §:ssä. Palvelutarpeen arvioinnista puhutaan myös lastensuojelulain 26 §:ssä. Kyseisessä säännöksessä lisäksi säädetään lastensuojeluasian vireille tulosta ja lastensuojelun tarpeen selvittämisestä:

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve...

Sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, voidaanko lapsen tarvitsemat palvelut järjestää sosiaalihuoltolain kautta vai tarvitaanko asiassa lastensuojelulain mukaisia palveluita¹⁶¹. Tämä korostaa huostaanoton ja sijaishuollon olevan ankarin lastensuojelun muoto sosiaali- ja lastensuojelupalveluiden kirjosta¹⁶². Kyse on huostaanoton viimesijaisuudesta, jota lisäksi korostaa lastensuojelulain 4 § 3 momentin mukainen perheen jälleenyhdistämisen periaate. Sijaishuollon toteuttamisessa tulee pyrkiä siihen, että perhe olisi tulevaisuudessa yhdistettävissä¹⁶³.

¹⁶⁰ Arajärvi 2011:316 ja ks. Mirjam Aranevan 2016 julkaiseman teoksen nimi ”Lapsen suojelu” sekä Kati Saastamoisen 2016 julkaiseman teoksen nimi ”Lapsen suojelu viranomaisten ja muiden toimijoiden välisenä yhteistyönä”.

¹⁶¹ Araneva 2016:164.

¹⁶² Tuori & Kotkas 2008:84 & Araneva 2016:279.

¹⁶³ Aer 2012:102-103.

Lastensuojelun varsinaisesta sisällöstä ja sen laajuudesta säädetään lastensuojelulaissa, joka on siis kunnallista sosiaalihuollon osa-aluetta tarkemmin määrittävä erityislaki¹⁶⁴. Lastensuojelun sisältöä määrittävä säännös on lastensuojelulain 3 §. Ahtaasti tulkittuna säännöksessä myös määritellään lastensuojeluviranomaisen toimivallan rajat:

Lastensuojelua on lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu.

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä lastensuojelutarpeen selvitys ja asiakassuunnitelma sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia.

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua ovat myös lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto.

Ahdas tulkinta lastensuojelun sisällöstä näyttäytyy käytännön sosiaali- ja lastensuojelutyössä erityisesti ennalta estävän tai lastensuojelulain mukaisesti ehkäisevän lastensuojelutyön järjestämisessä. Lastensuojelulaki pitää sisällään korjaavien palvelujen ohella myös tällä hetkellä kunnalle kuuluvia ehkäiseviä lastensuojelupalveluita (lastensuojelulaki 3 a §)¹⁶⁵. Kyseisen säännöksen palvelut itse asiassa pitävät sisällään myös sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävät palvelut sekä muut kunnan tarjoamat ehkäisevät lastensuojelupalvelut¹⁶⁶. Näin ollen myös lastensuojelulaki sosiaalihuollon lain hengen mukaisesti pyrkii siirtämään painopistettä niin kutsutuista korjaavista palveluista yleispalveluihin tarjoten ennalta estäviä palveluita jo varhaisessa vaiheessa¹⁶⁷.

Luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneet tai sinne palaamatta jääneet lapset ovat edellä mainitun lastensuojelulain 3 §:n 3 momentin tarkoittamia kiireellisesti sijoitettuja tai huostaanotettuja lapsia. Heillä lastensuojeluasiakkuus on siis alkanut ja tukitoimien järjestäminen on arvioitu tarpeettomaksi tai riittämättömäksi (lastensuojelulaki 26 § 2 ja 3 momentti). Tosin on mahdollista, että lapsi on sijoitettu avohuollon tukitoimena, kuten 3 §:n 2 momentissa sanotaan ja tarkemmin lastensuojelulain 37 §:ssä säädetään. Luvattoman poissaolon tapahtuessa tällainen tukitoimi todettaneen riittämättömäksi keinoksi turvata lapsen tilanne.

Varsinainen lastensuojeluasiakkuus alkaa yleensä palvelutarpeen arvioinnin jälkeen lastensuojelulain 27 §:n mukaisesti:

¹⁶⁴ Lastensuojelun käsikirja 2018c.

¹⁶⁵ Arajärvi 2011:319.

¹⁶⁶ Araneva 2016:38.

¹⁶⁷ HE 164/2014.

Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että:

- 1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka*
- 2) lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään; ja*
- 3) lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia.*

Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian viireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan tässä laissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään.

Sekä lastensuojelulain 26 § että 27 §:ssä mainitaan erikseen kiireellinen lastensuojelun tarve tai kiireelliset toimet. Näissä tapauksissa lastensuojeluviranomaisen toimivalta ja toimimisvelvollisuus voivat olla tapauskohtaisesti käsillä ilman mitään ennakkotietoa lapsen terveyttä tai kehitystä vaarantavista kasvuolosuhteista taikka lapsen omasta käyttäytymisestä, joka vaarantaa hänen terveyttään ja kehitystään.

Lastensuojelun toteuttamista ei voida kuvata porrasmaisesti lastensuojeluasian viireille tulon (26 §) ja asiakkuuden alkamisen (27 §) kautta kohti kiireellistä sijoitusta (38 §) tai huostaanottoa (40 §). Kyse on pikemminkin rattaasta, jossa kaikki säännökset voivat olla käsillä samanaikaisesti tai vaihtoehtoisesti asiassa edetään tai ollaan etenemättä kohti lakiin kirjattuja järeämpiä toimenpiteitä. Avohuollon tukitoimena tehtyjen sijoitusten ja niiden aikana tapahtuneiden luvattomien poissaolojen vähäisyys voi myös selittyä tämän rattaan kautta. Mikäli avohuollon tukitoimen aikana tapahtuu luvaton poissaolo, on asiassa oletettavasti myös kiireellisen sijoituksen edellytykset.

2.3.2 Lastensuojelun suhde ihmis- ja perusoikeuksiin

Lastensuojelun ja erityisesti lapsen huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen luonne on sen auttavasta tarkoituksestaan huolimatta myös vahvasti ihmis- ja perusoikeuksia rajoittava. Viranomaisten toimivallan ja toimimisvelvollisuuden ohella lainsäädäntöön on kirjattu oikeussubjektin eli viranomaisen toimivaltaa

luovia ja rajoittavia normeja¹⁶⁸. Viranomaisen toiminnan ja erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustuslain 2 §:n mukaisesti perustua lakiin. Kyse on tältä osin lailla säätämisen vaatimuksesta¹⁶⁹.

Huostaanotolla puututaan välittömästi ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuun perhe-elämän suojaan sekä perustuslaissa säädettyyn lapsen henkilökohtaiseen vapauteen (perustuslaki 7 §). Julkisen vallan puuttuminen perheen itsemääräämisoikeuteen ja lapsen vapauteen voikin olla vain poikkeuksellinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei voida muulla tavoin turvata¹⁷⁰. Ihmis- ja perusoikeuksia joudutaankin usein punnitsemaan toisiaan vastaan¹⁷¹. Tällöin perusoikeudet ovat usein niin kutsutussa kollisiossa, jolloin toista perusoikeutta joudutaan rajoittamaan toisen perusoikeuden kustannuksella¹⁷².

Lastensuojeluviranomaisen toiminnassa toimivalta ja monin paikoin ehdoton toimimisvelvollisuus¹⁷³ lapsen edun turvaajana on kansainvälisten sopimusten¹⁷⁴ ohella kansallisessa lainsäädännössämme lähtöisin jo perustuslaista (731/1999). Näitä toimivalta ja toimimisvelvollisuussäännöksiä täsmennetään sosiaalihuolto- ja lastensuojelulailla. Julkisella vallalla on ensinnäkin perustuslain 7 § 1 momentin mukaisesti velvollisuus turvata jokaisen turvallisuus. Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua.

Yhteiskunnan ja sitä kautta viranomaisten velvollisuutena lastensuojelulain (1 §) ja perustuslain (19 §) sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (3 artikla 2 kohta) ja EU:n perusoikeusasiakirjan 24 artiklantoimivaltanormien mukaisesti on taata lapselle välttämätön huolenpito. Yleisesti ottaen kaikessa sosiaalialaan liittyvässä lainsäädännössä välttämättömän huolenpidon vaatimusta ei ole yhtäläisesti huomioitu¹⁷⁵. Välttämättömän huolenpidon vaatimusta on lainvalmistelutöissä kuvattu viimesijaisena vähimmäissuojana, joka yhteiskunnan on taattava kaikissa olosuhteissa¹⁷⁶. Tämän lisäksi aihetta voidaan lähestyä toimivaltaa luovien ja rajoittavien normien näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Tala on poh-

¹⁶⁸ Kulla 2008:232.

¹⁶⁹ Viljanen 2001:71.

¹⁷⁰ Rätty 2008:18 & 227–228.

¹⁷¹ HE 222/2010.

¹⁷² Saraviita 2011:157–159.

¹⁷³ ks. tarkemmin toimimisvelvollisuudesta lastensuojelulain 40 §:ää käsittelevässä kohdassa.

¹⁷⁴ mm. YK:n lapsen oikeuksien sopimus (60/1991) ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) 24 artikla.

¹⁷⁵ Tuori & Kotkas 2008:267–269.

¹⁷⁶ HE 164/2014.

tinut aiheita laajemmin todeten pohdinnan kannalta olevan keskeistä, *mitä asioita sääntely kieltää, rajoittaa tai velvoittaa ja mitä toimintamahdollisuuksia se avaa, mitä etuuksia tai palveluja säädös tarjoaa ja mitä kustannusvaikutuksia tai muita rasituksia säädös aiheuttaa*.¹⁷⁷ Talan mainitsema listaus on otettava huomioon lakia säädettäessä, sovellettaessa ja esimerkiksi viranomaisen toimintaa jälkikäteen arvioitaessa. Kyse on siis läpileikkaavasta teemasta. Välttämättömän huolenpidon arviointia onkin sen vaikean hahmottuvuuden vuoksi tarkasteltu myös ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisuissa¹⁷⁸.

Lastensuojeluviranomaisen toimivallan osalta voidaan jälleen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti lähteä liikkeelle siitä, että kaiken viranomaistoiminnan on perustuttava lakiin. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain lisäksi toimivaltaa ja erityisesti toimimisvelvoitetta lasta koskevissa asioissa ohjaavat lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus, jotka on laintasoisesti voimaan saatettu Suomessa. Tämän tutkimuksen kannalta lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla, jonka mukaan *kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskeva lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*, ja lastensuojelulain 4 §:n vaatimus lapsen edun toteuttamisesta asettavat yhden keskeisistä tutkimuskysymyksistä.

Sijoitettujen lasten ja nuorten luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa lapsen edun tulkinnan kannalta keskeistä on, missä lapsen tai nuoren kuuluisi luvattoman poissaolon aikana olla. Tämän valossa on hyvä todeta, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, ettei Suomessa ole täysin *ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä*¹⁷⁹.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa puhutaan kolmesta lapselle kuuluvasta erityisoikeudesta kolmen P:n muodossa. Nämä oikeudet ovat *Protection*, *Provision* ja *Participation*. Tämän mukaisesti lapsella on oikeus suojelun (protection) ohella huo-

¹⁷⁷ Tala 2005:150.

¹⁷⁸ Ks. EOAK dnro 2834/2016 ja EOAK dnro 5485/4/14.

¹⁷⁹ Hakalehto 2017:494. Suora lainaus YK:n Lapsen Oikeuksien Komitean Suomea koskevista havainnoista 2011: *The committee welcomes information that the Child Welfare Act (2007) includes the principle of the best interests of the child in the assessment of a child's need for welfare measures, but regrets that there is no comprehensive reference to the best interests of the child in the State party's other legislation, and that the principle is not adequately understood or taken into account in decisions affecting children*. Saatavissa 26.8.2018: https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-.

lenpitoon (provision) sekä oikeus osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (participation)¹⁸⁰. Lapsen oikeuksien yleissopimus on ollut Suomea velvoittava vuodesta 1991 lähtien¹⁸¹. Lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisinä periaatteina pidetään lapsen etua, lasten yhdenvertaisuutta, oikeutta elämään ja kehitykseen, oikeutta erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä oikeutta osallisuuteen¹⁸².

Tässä tutkimuksessa osaa näistä periaatteista on käsitelty enemmän kuin toisia. Tämä painotus johtuu tutkimuskysymyksistä, joissa painottuvat lapsen edun ja sen ensisijaisuuden tulkinta sekä lasten oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Aihetta on kuitenkin pohdittu myös yhdenvertaisuuden kautta. Yksi yhdenvertaisuuteen liittyvä havainto on, että luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissa olevat lapset ovat eri asemassa kuin syntymävanhempiensa luota luvatta poistuvat lapset. Oikeus elämään ja kehitykseen puolestaan sisältyy tämän tutkimuksen aihepiirissä erityisen suojelun ja huolenpidon kautta suoritettuun tarkasteluun. Yhteiskunta on ottanut vastuun lapsen suojelusta ja huolenpidosta kiireellisen sijoituksen tai huostaanottopäätöksen myötä. Tässä tutkimuksessa ei niinkään ole tarkoituksenmukaista lähteä pohtimaan lapsen oikeutta elämään, joka on oikeuksista se kaikkein ehdottomin.

Osallisuuden näkökulmasta luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissa olevien lasten mielipiteen selvittämisellä voisi olla merkittävä vaikutus tähän tutkimukseen ainakin kahdessa ulottuvuudessa: Osallisuuden lisääminen lastensuojelussa voisi tukea sijaishuoltopaikassa pysymistä. Tämän lisäksi osallisuuden lisääminen luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen käsittelyssä voisi auttaa ymmärtämään ilmiötä paremmin. Suomi onkin saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta moitteita osallisuuden puutteesta hallintomenettelyssä ja lasten huostaanottotauksissa¹⁸³. Lapsen oikeudet, kuten universaali oikeus osallisuuteen, ovat valtion velvollisuuksia¹⁸⁴. Suomalaisessa lainsäädännössä lapsen oikeus osallistumiseen on turvattu jo perustuslaissa (6 luvun 3 §) ja lastensuojelulain keskeisiä periaatteita säätävässä 4 §:ssä. Tämän lisäksi lain 20 §:ssä säädetään lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta. Lainsäädännön ja lain soveltamisen välillä vaikuttaisi kuitenkin olevan ristiriita, sillä Suomi on saanut YK:n lapsen oikeuksien komitealta moitteita lapsen oikeuksien sopimuksen osallisuusartiklana pidetyn 12 artiklan toteutumisesta ja täytäntöönpanossa¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Tigerstedt-Tähtelä 2002:661.

¹⁸¹ 60/1991 Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

¹⁸² Hakalehto-Wainio 2011:515–521.

¹⁸³ Yhdistyneet kansakunnat 2011.

¹⁸⁴ de Godzinsky 2015:864.

¹⁸⁵ Yhdistyneet kansakunnat 2011.

Lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumisen tai sen vaarantumisen näkökulmasta luvaton poissaoloa voi tarkastella seuraavien kysymysten kautta:

- a) Ovatko lainsäädäntö ja viranomaisohjeet omiaan toteuttamaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta?
- b) Miten luvaton poissaolo vaikuttaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen?
- c) Ovatko viranomaisten ja muiden julkistaa valtaa käyttävien tahojen toimet tai toimimattomuus luvattoman poissaolon aikana ja sen jälkeen omiaan toteuttamaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta?
- d) Tulisiko toimijoiden pyrkiä luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisyyn osana lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumista?

2.3.3 Huostaanotto ja kiireellinen sijoitus

Lastensuojeluasiakkuus voi alkaa monella tapaa. Kaikki lastensuojelun asiakkaat eivät ole huostaanotettuja vaan perheen tilanne saadaan usein muilla sosiaalihuolto- tai lastensuojelulain tarkoittamilla tavoilla normalisoitua. Tämän tutkimuksen aihepiirissä olevat lapset ovat kuitenkin huostaanotettuja tai kiireellisesti sijoitettuja. Lapsi on mahdollista tiettyjen edellytysten mukaan sijoittaa myös avohuollon tukitoimena lastensuojelulain 37 §:n mukaisesti. Luvussa 4 tarkasteltavissa luvattomia poissaoloja koskevilla ilmoituksissa avohuollon sijoitus ei kuitenkaan noussut esiin. Luvaton poissaolo on myös luonteeltaan sellainen tapahtuma, joka lähtökohtaisesti osoittaa avohuollon tukitoimena tarjotut palvelut riittämättömiksi.

Lastensuojeluviranomaisen velvollisuudesta huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen säädetään lastensuojelulain 40 §:ssä:

Lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos:

1) puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai

2) lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan kuitenkin ryhtyä vain, jos:

1) 7 luvussa tarkoitetut toimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi; ja

2) sijaishuollon arvioidaan olevan 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

Huostaanottopäätöksen sijasta lapselle voidaan myös tehdä kiireellisen sijoituksen (kansankielellä kiireellisen huostaanoton) päätös lastensuojelulain 38 §:n mukaisesti:

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainituista syistä välittömässä vaarassa, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti sijaishuoltona hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää. Määräaikaan luetaan se päivä, jona lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti. Jos päätös kiireellisestä sijoituksesta on tehty ennen sitä vuorokautta, jonka aikana lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu, luetaan määräaikaan päätöksentekopäivä.

Huostaanottopäätöksen ja lapsen kiireellisen sijoituksen päätökset ovat luonteeltaan viimesijaisia keinoja taata lapsen kasvua ja kehitystä tukevat kasvuolosuhteet. Huostaanotossa ja kiireellisessä sijoituksessa kyse on julkisen vallan toteuttamisvelvoitteesta¹⁸⁶. Perusoikeuksia rajoitettaessa kyse on perusoikeuksien kollisiosta, jossa kaikkia yksilön perusoikeuksia ei voida toteuttaa rajoittamatta jotain muuta perusoikeutta¹⁸⁷. Huostaanottopäätöksen viimesijaisuuteen viitataan myös lastensuojelulain 40 §:n 2 momentin 1 kohdassa, jossa edelleen viitataan lastensuojelulain 7 luvun mukaisiin avohuollon tukitoimiin, joiden *tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia*. Huostaanoton viimesijaisuus on kirjattu sekä lakiin, että laintasoisesti ratifioituihin kansainvälisiin sopimuksiin eli YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen¹⁸⁸ ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Arajärvi 2011:45–46.

¹⁸⁷ Araneva 2016:1–3.

¹⁸⁸ 60/1991 Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta

¹⁸⁹ 63/1999 Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla.

Huostaanoton edellytysten täyttymistä on asian merkittävyyden vuoksi tutkittu muutoksenhakuviranomaisissa ja aina korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Eräässä tapauksessa lapsen äidin lievä kehitysvamma olisi vaatinut pitkäaikaista ympärivuorokautista tukea, jotta hän olisi pystynyt hoitamaan pientä lasta kotonaan. Lapsi oli valituksenalaisessa tapauksessa kuitenkin jo syntymästään saakka ollut laitoshoidossa¹⁹⁰. Näissä olosuhteissa edellytykset huostaanotolle olivat olemassa. Nuoren omana vakavana mielenterveyden häiriönä, joka puolestaan vakavasti vaarantaa nuoren kasvua ja kehitystä, on pidetty Touretten syndroomaa, johon liittyy voimakasta ahdistuneisuutta ja sen kautta myös runsaita ongelmia koulussa ja kotona¹⁹¹. Korkein hallinto-oikeus on myös todennut, että lastensuojelulain 40 § 1 momentin eli huostaanoton edellytysten täittyminen ei edellytä lapsen terveyden tai kehityksen vakavaa vaarantumista vaan jo vaarantumisen uhka muodosti riittävän perusteen huostaanotolle¹⁹². Samassa päätöksessä on todettu, että perheväkivaltaan perustuvassa lastensuojelullisessa päätöksenteossa ei edellytetä samaa näyttöä kuin mitä teosta edellytetään rikosoikeudellisen vastuun täyttymisen osalta.

Keskeisenä kriteerinä kiireellisen sijoituksen päätöksen ja huostaanottopäätöksen edellytysten täyttymisen lisäksi on, että päätöksen tulee olla lapsen edun mukainen. Lapsen edun määritelmä ja sen tulkinta on monessa suhteessa häilyvä. Tämä johtuu siitä, että lapsen etu ei yksittäisenä käsitteenä vielä ilmaise mitään vaan lapsen edulle on annettava kaikissa tilanteissa tapauskohtainen tulkinta¹⁹³. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen lähtökohtana todettiin lapsen edun turvaamisen olevan lastensuojelun tärkein periaate¹⁹⁴. Lapsen etu ei kuitenkaan ole yhtä hallinnonalaa koskeva käsite vaan kyse on poikkileikkaavasta ja universaalista periaatteesta, jonka tulisi näkyä yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa¹⁹⁵. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, että Suomessa asiaa ei ole tältä osin ymmärretty, vaikkakin periaate on lastensuojelulakiin kirjattu¹⁹⁶.

¹⁹⁰ KHO:2011:99.

¹⁹¹ KHO:2005:32.

¹⁹² KHO:2018:424.

¹⁹³ Rätty 2008:24–30 ja Aer 2012:25–26.

¹⁹⁴ HE 137/2010 vp s.3.

¹⁹⁵ Hakalehto 2018:97–99. Lisäksi ks. esim. EOAK dnro 5948/2016. Maahanmuuttovirasto oli päättänyt käännättää Suomessa syntyneen lapsen muun perheen mukana pelkästään järjestelmäteknisesti tehdyllä päätöksellä. Muulle perheelle oli ennen lapsen syntymää tehty käännättämispäätös tapauskohtaiseen harkintaan perustuen. Oikeusasiamiehen kannan mukaan Suomessa syntyneen lapsen oikeusturva ja ihmisarvo edellyttävät yksilöllistä päätöksentekoa, vaikka lapsen edun mukaisesti Suomessa syntynyt lapsi seuraa vanhempiaan käännättämisen mukana.

¹⁹⁶ Yhdistyneet kansakunnat 2011.

2.3.4 Oikeus päättää lapsen olinpaikasta

Sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on huostaanotettua lasta koskevassa asiassa oikeus päättää lapsen *olinpaikasta, hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta* lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti. Tämä säännös on keskeinen tässä tutkimuksessa, sillä siinä määritellään yksiselitteisesti, mikä taho päättää lapsen olinpaikasta myös karkaamis- ja katoamistapauksissa. Säännöksen mukaisesti tämä toimivaltuus on *sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä* eli toimivaltaisella lastensuojeluviranomaisella. Oikeus päättää lapsen olinpaikasta kuuluu lapsen luvattoman poissaolonkin aikana lastensuojeluviranomaiselle eikä esimerkiksi sijaishuoltopaikalle, johon lapsi on sijoitettu. Tämä rajaa yksiselitteisesti yksityiset sijaishuoltopaikat virka-avun pyytäjien ulkopuolelle.

Oikeus päättää lapsen olinpaikasta on sidoksissa toimivaltaisen lastensuojeluviranomaisen käsitteeseen. Siitä säädetään lastensuojelulain 16 §:ssä. Säännöksen pääsäännön mukaan lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren kotikunta. Pykälä on kuitenkin täynnä poikkeuksia ja sitä on myös matkan varrella muutettu¹⁹⁷. Tämän lisäksi alkuperäisen säännöksen rinnalle on tullut a-, b¹⁹⁸- ja c-pykälät vastaamaan asuinkunnan ja kotikunnan käsitteiden tulkintaan liittyviin haasteisiin. Kotikuntaa tulkitsevien poikkeusten lisäksi viime kädessä kunnat voivat kuitenkin sopia lastensuojelun järjestämisestä myös pykälässä säädetyn vastaisesti. Keskeisintä on, että palvelut järjestetään. Näillä poikkeuksilla on haluttu korostaa lapsen edun mukaista päätöksentekoa.

Myöskään kiireellisen sijoituksen toteuttaminen ei mainitun säännöksen mukaan, eikä lapsen edun toteuttamisen nimessä, saa jäädä tekemättä sen takia, että lapsen tai nuoren kotikuntaa ei pystytä kiireellisessä tilanteessa selvittämään. Lastensuojelun järjestäminen ja mainittuihin pykäliin liittyvät velvoitteet olisivat keskeytyneen maakunta- ja sote-uudistuksen suunnitelmien mukaisesti siirtyneet suunnitella olleiden maakuntien vastuulle¹⁹⁹.

Virka-avun pyytämisen ja antamisen näkökulmasta edellä mainitut lapsesta vastuussa olevan sijoittajakunnan (kunta, joka päättää lapsen sijoittamisesta) sekä sijoituskunnan (kunta, johon lapsi sijoitetaan) väliset oikeudet ja velvollisuudet luovat oikeudelliselta kannalta mielenkiintoisen, mutta käytännön viranomaistoinnin tasolla hankalan vastakkainasettelun. Viime kädessä tätä tarkastellaan siten, kenellä on oikeus määrätä lapsen tai nuoren olinpaikka. Poliisitoiminnan näkökulmasta kyse on siitä, kenellä on oikeus pyytää poliisilta virka-apua lapsen tai

¹⁹⁷ HE 225/2009 vp.

¹⁹⁸ HE 137/2010.

¹⁹⁹ Valtioneuvosto 2018a.

nuoren etsimisessä ja sijaishuoltopaikkaan palauttamisessa. Keskeytynyt maakunta- ja sote-uudistus olisi helpottanut ja selkeyttänyt virka-avun pyytämistä, sillä uudistuksen myötä perustettavia maakuntia olisi ollut 18 nykyisen (31.8.2018) 295 kunnan sijasta²⁰⁰.

2.3.5 Sosiaaliviranomaisen ja lastensuojeluviranomaisen oikeus saada virka-apua

Tehtäväpiiriinsä kuuluvaa tehtävää suorittaessaan lastensuojeluviranomaisen tai ylipäänsä minkä tahansa viranomaisen toimivaltuudet eivät aina ole riittävät oman virkatehtävän suorittamiseksi tai loppuun saattamiseksi. Tätä varten viranomaisten kesken on säädetty virka-avun pyytämisen ja sen antamisen mahdollisuudesta. Lastensuojelutehtävän suorittamisessa kyse voi olla esimerkiksi poliisin antamasta virka-avusta lastensuojelutehtävän loppuun saattamiseksi ja/tai esimerkiksi virkatehtävää haittavan vastarinnan murtamiseksi²⁰¹. Sosiaaliviranomaisen eli myös lastensuojeluviranomaisen oikeudesta saada virka-apua on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 22 §:ssä:

Sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta.

Virka-avun antajan tulee salassapitovelvollisuuden estämättä ilmaista sosiaalihuollon viranomaiselle virka-aputehtävän edellyttämät tiedot.

Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta:

Tätä lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Kunnan velvollisuus järjestää sosiaalihuoltoa ja osoittaa siihen voimavaroja määräytyy sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

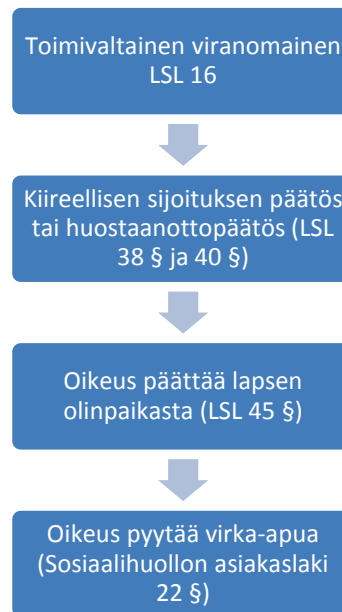
Lakia sovelletaan sosiaalihuollossa, jonka yleislaki on sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki on sosiaalihuollon alaan kuuluva erityislaki. Luvussa 1 todettujen käsitteiden mukaisesti lastensuojeluviranomainen on yksi sosiaalihuollon viranomaisista. Lastensuojelun järjestämisestä säädetään lastensuojelulain 11 §:ssä, jonka 3 momentin mukaisesti kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa *sosiaalihuollosta vastaava toimielin*²⁰².

²⁰⁰ Valtioneuvosto 2018a.

²⁰¹ Rätty 2008:247.

²⁰² Kts. myös tämän termin määrittelystä luvussa 1.

Tämän lainsäädännön valossa lastensuojeluviranomaisen toimivallan syntymistä tehdyn tutkimuksen aihepiirissä voisi kuvata seuraavalla tavalla: Lapsen kotikunta on tehnyt lapsesta kiireellisen sijoituksen päätöksen tai huostaanottopäätöksen. Tämän nojalla lastensuojeluviranomaiselle on myös syntynyt oikeus päättää lapsen olinpaikasta. Lapsen poistuessa luvatta tästä olinpaikasta, on samaisella viranomaisella oikeus pyytää poliisilta virka-apua lapsen etsimiseksi ja sijaishuoltopaikkaan palauttamiseksi. Edellä mainittu toimivallan syntyminen on kuvattu myös seuraavassa kuviossa 2.



Kuvio 2. Lastensuojeluviranomaisen toimivallan muodostuminen virka-apua pyydetäessä.

Lastensuojelun jokapäiväisessä toteuttamisessa avainasemassa ovat sijaishuollon yksiköt ja sijaisperheet, joihin huostaanotettu tai kiireellisesti sijoitettu lapsi on sijoitettu. Huostaanotettu tai kiireellisesti sijoitettu lapsi voidaan sijoitusmuotojen mukaisesti sijoittaa perhehoitoon, ammatilliseen perhekotiin, lastensuojelulaitokseen tai muuhun lapsen tarvetta vastaavaan sijaishuoltopaikkaan (lastensuojelulaki 49 § & 50 §).

Perhehoitoa on pääsääntöisesti sijais- tai sukulaisperheeseen tehty sijoitus. Tällöin sijaisvanhemmat ovat yksityishenkilöitä vailla viranomaisasemaa. Ammatillisella perhekodilla perinteisesti tarkoitetaan sijaisperheen ja lastensuojelulaitoksen väliin jäävää sijaishuollon muotoa. Ammatillisia perhekoteja ovat yksityiset palveluntuottajat, jotka tarvitsevat toimintaansa varten luvan aluehallintovirastolta. Lastensuojelulaitoksista puhuttaessa niillä yleensä tarkoitetaan lastenkoteja,

nuorisokoteja sekä koulukoteja. Lastensuojelulaitoksia voivat ylläpitää muun muassa valtio ja kunnat sekä yksityiset yhteisöt. Lastensuojelulaitosten osalta ei siis ole yksiselitteistä, onko sijaishuoltopaikan ylläpitäjä yksityinen taho vai valtiollinen tai kunnallinen viranomainen²⁰³. Jo tämä jako on omiaan aiheuttamaan virkaavun pyytämiseen ja antamiseen liittyä haaasteita.

2.3.5.1 Yksityiset sijaishuollon yksiköt

Yksityisten sosiaalipalvelujen (tässä tutkimuksessa lastensuojelun sijaishuollon järjestäminen) tuottamisen ja toteuttamisen mahdollistavat laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta (812/2000) sekä laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Nämä lait eivät kuitenkaan siirrä lastensuojeluviranomaisen toiminnan ydinalueita, kuten oikeutta päättää lapsen tai nuoren olinpaikasta, yksityisille palveluntarjoajille. Tämä ei myöskään perustuslain 124 §:n mukaisesti olisi mahdollista. Lapsen olinpaikasta päättämiseen liittyvä toimivaltuus onkin keskeinen poliisilta virkaavun pyytämiseen liittyvä kriteeri. Oikeutta virkaavun pyytämiseen ei ole lain sanamuotoahtaasti tulkiten muilla kuin toimivaltaisella lastensuojeluviranomaisella. Yksityisillä lastensuojelulaitoksilla ei tämän sääntelyn nojalla ole tätä oikeutta olinpaikan päättämisen osalta. Myöskään poliisilain virkaavun antamisen edellytykset yksityiselle palveluntuottajalle eivät mahdollista tällaista pyyntöä.

Seuraava eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kuuluu lastensuojeluviranomaisen toimivallan ohella ehdottomasti myös poliisin toimivaltaa koskevaan osioon. Siinä käydään läpi sekä virkaavun pyytämisen, että antamisen lainmukaisuuteen liittyvää pohdintaa:

EOAK Dnro 701/4/08. Ratkaisussa on otettu kantaa luvattomiin poissaoloihin liittyvän virkaavun pyytämiseen ja antamiseen vaikuttavasta seikasta, kun poliisi antaa virka-apua ammatilliselle perhekodille. Tapauksessa kyse on yksityisestä palveluntuottajasta. Kantelun aiheuttaneella virkatehtävällä poliisi oli kahdesti antanut virka-apua yksityisen perhekodin johtajan esittämän virka-apupyynnön perusteella.

Poliisilaitos on asiaan liittyvässä lausunnossa todennut, että toisen tehtävän osalta virkaavun antamisesta ei ollut päättänyt päällystään kuuluva poliisimies²⁰⁴. Toisella tehtävällä puolestaan nousi esille rajanveto vanhentuneen poliisilain 40 §:ssä tarkoitetun virkaavun antamisen ja poliisille kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen välillä.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että rajanveto virkaavun antamisen ja poliisille muutoin kuuluvan tehtävän välillä on tulkinnanvarainen. Samalla hän ratkaisussaan totesi, että mainitulla tehtävällä kyseessä oli selkeästi virka-aputehtävä.

²⁰³ Sutela 2003:7.

²⁰⁴ Päällystään kuuluva virkamies päättää virkaavun antamisesta. Päällystään kuuluvat poliisimiehet on lueteltu valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013).

Poliisilaitos oli omassa lausunnossaan myös ottanut kantaa edellä mainittuun tulkinvaraisuuteen sekä siihen tosiseikkaan, että poliisin on tehtävää suorittaessaan ratkaistava virka-apun antamisen oikeudelliset edellytykset ja sen jälkeen myös tosiasiallisesti toimittava virkavastuulla. Näissä tapauksissa yhteyttä lastensuojeluviranomaiseen ei välttämättä edes saada puhumattakaan siitä, että lastensuojeluviranomaisen esittämä virka-apupyynnö ehtisi kirjallisesti poliisille.

Poliisilaitos totesi lausunnossaan, että poliisille tulee vuosittain huomattava määrä ilmoituksia perhekodeista (yleisesti sijaishuoltopaikasta) karanneista tai kadonneista alaikäisistä. Poliisilaitoksen lausunnon mukaan ilmoitus tehdään vastuuksista ilmeisen herkästi. Poliisilaitos lisäksi toteaa, että tapauksessa on ollut kysymys poliisilain 40 §:n mukaisesta virka-avusta yksityishenkilölle ja, että virka-avun tarpeellisuuden arvioi virka-apua pyytävä viranomainen.

Apulaisoikeusasiamiehen, kantana on, että yksityiset lastensuojelulaitokset ja perhekodit eivät ole viranomaisia eikä niiden henkilökuntaa voida myöskään rinnastaa viranomaiseen. Näin ollen kyse on ollut yksityiselle annettavasta virka-avusta, jota voidaan antaa vain yksityisen laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi oikeudenloukkauksen ollessa ilmeinen. Apulaisoikeusasiamies näkee perustellumpana menettelytapana sen, että virka-apupyynnön olisi tehnyt sosiaaliviranomainen ennen virka-avun antamista.

Toisessa tapauksessa oikeusasiamiehen mielestä vaikuttaa siltä, että virka-apupyynnö on esitetty vasta virka-avun antamisen jälkeen. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että oikeus virka-avun päättämisestä on rajattu vain päällystään kuuluville, eli pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille.

Kanteluratkaisusta on jo kulunut aikaa, mutta se on yhä ratkaisun kaikkien perustelujen osalta täysin relevantti. Yksityiselle sijaishuoltopaikalle annettavaan virka-apuun onkin sittemmin Poliisihallituksen ohjauksella puututtu. Ratkaisun antamisen jälkeen myös poliisilaki on kauttaaltaan uudistettu. Poliisilain kokonaisuudistus astui voimaan 1.1.2014. Uudistuksen yhteydessä virka-avun antamiseen liittyviä sääntöjä ainoastaan selkiytettiin. Uudistuneen poliisilain (872/2011) 9 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään yksityiselle annettavasta virka-avusta seuraavasti:

Poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. Virka-avun antamisen edellytyksenä on lisäksi, että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä.

Yksityiseen sijaishuoltopaikkaan sijoitetun lapsen palauttaminen sijaishuoltopaikkaan ei ole sijaishuoltopaikan laillisten oikeuksien pääsemistä. Näin ollen yksityisen sijaishuoltopaikan laillisia oikeuksia ei ole rikottu tapauksessa, jossa lastensuojeluviranomaisen sinne sijoittama lapsi poistuu luvatta tai jättää palaamatta sinne. Lainsäädännön (lastensuojelulaki 45 §) ja kanteluratkaisun valossa vain *sosiaaliviranomaisella* eli lastensuojeluviranomaisella on oikeus pyytää virka-apua luvattomissa sijaishuoltopaikasta poistumisissa.

2.3.5.2 Valtion sijaishuollon yksiköt

Virka-apupyynnön esittämiseen ja virka-avun antamiseen liittyvä toimivaltakysymys on haasteellinen myös julkisen sektorin eli kuntien, kuntayhtymien ja valtion sijaishuoltopaikkojen esittämien virka-apupyyntöjen osalta.

Lähden liikkeelle valtion omistamista ja hallinnoimista lastensuojelulaitoksista ja niiden toimintaan liittyvästä sääntelystä. Valtion lastensuojelulaitoksia ovat valtion koulukodit, jotka toimivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuudessa. Näin ollen valtion koulukodit eivät ole lastensuojelulain 16 §:n tarkoittamia lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevia kuntia tai kuntayhtymiä. Jo tämän säännöksen nojalla valtion koulukodeilta puuttuu oikeus lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti määrätä lapsen tai nuoren olinpaikasta.

Valtion koulukodeilla on kuitenkin oma sääntelynsä virka-avun pyytämisestä. Tämä virka-avun pyytämisen oikeutus ei lainsäädännön puitteissa kuitenkaan ulotu lapsen tai nuoren olinpaikkaan liittyviin seikkoihin.

Lainsäädännöstä ja erityisesti sen sanamuodosta huolimatta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan valtion koulukodin johtajan esittämän kirjallisen virka-apupyynnön mukaisesti koulukodin johtajalla on ollut oikeus pyytää poliisilta virka-apua ja poliisi on sitä saanut antaa²⁰⁵. Kyseisessä pyynnössä poliisilta on pyydetty toimenpiteitä koulukotiin sijoitettujen nuorten palauttamiseksi ja apulaisoikeusasiamies on todennut, että valtion koulukodeista annetun asetuksen (768/1978) 29 §:n mukaan laitoksen oikeudesta saada sen tehtävien suorittamiseksi virka-apua valtion ja kunnan viranomaisilta on voimassa, mitä sosiaalihuoltolaissa (813/2000) on säädetty.

Sosiaalihuoltolaki on tämän jälkeen kokenut kokonaisuudistuksen (1301/2014) ja uudistettu laki on astunut voimaan 1.4.2015. Vanhasta sosiaalihuoltolaista (710/1982) voimaan on kuitenkin jätetty muun muassa sen 41 §:ä, jossa määritellään virka-avun sisältöä näin:

Milloin sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevan henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi sitä välttämättä vaatii eikä sosiaalihuollon tarve muutoin ole selvitettävissä, sosiaalivaltuutetulla on oikeus... ..huollon tarpeen selvittämiseksi päästä tällaisen henkilön asuntoon tai muuhun olinpaikkaan.

²⁰⁵ EOAK Dnro 114/4/04.

Milloin asuntoon tai olinpaikkaan pääseminen estetään, on sosiaaliviranomaisen pyytettävä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki 812/2000) 22 §:ssä tarkoitettua virka-apua poliisiviranomaiselta.

Tämä voimaan jätetty vanhan sosiaalihuoltolain mukainen säännös toimi laajana oikeutuksena pyytää virka-apua. Lain hengen mukaisesti sosiaaliviranomaisella on oikeus pyytää sosiaalihuollon asiakaslain 22 §:n mukaisesti poliisilta virka-apua, jos asuntoon tai muuhun huollon tarpeessa olevan olinpaikkaan *pääsy estettiin*. Poliisi on näissä tilanteissa velvollinen myös antamaan virka-apua²⁰⁶. Edellytyksenä on, että sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevan henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi välttämättä vaatii asuntoon pääsemistä. Tätä säännöstä tulkiten valtion koulukodeilla ei uudistetun eikä voimaan jätetyn vanhaan sosiaalihuoltolain mukaisesti ole oikeutusta pyytää virka-apua karkaamis- ja poistumistapauksissa lapsen sijaishuoltopaikkaan palauttamiseksi. Oikeutus tällaisiin virka-apupyyntöihin tulee lastensuojelulain 45 §:n kautta eikä valtion koulukodilla ole tämän säännöksen mukaista toimivaltuutta.

Sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen myötä uudistetun lain virka-apua koskeva sääntely kirjattiin monialaista yhteistyötä säätelevän 41 §:n 3 momenttiin:

Tietojen antamisesta ilman asiakkaan suostumusta ja asiakastietojen kirjaamisesta monialaisessa yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa sekä sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa.

Rinnakkain kulkevat siis vanha sosiaalihuoltolaki siltä osin, kun se on jätetty voimaan sekä uudistettu sosiaalihuoltolaki. Uudistetussa sosiaalihuoltolaissa viitataan lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista: *Sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta*. Sosiaalihuoltolain lainvalmistelutöissäkin on todettu tämän niin kutsutun sosiaalihuollon asiakaslain olevan riittävä viittaus virka-avun pyytämiseksi ja saamiselle²⁰⁷. Sekä vanhan että uuden lain osalta viittauksella sosiaalihuoltolakiin voidaan katsoa tarkoittavan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain vastaavia säännöksiä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä

²⁰⁶ Rätty 2010:319.

²⁰⁷ HE 164/2014 vp s. 136.

suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta. Tältä osin olemme jälleen lastensuojelulain 45 §:n mukaisessa tulkintatilanteessa.

Oikeutusta virka-avun pyytämiseen voidaan lähestyä myös valtion koulukotien toiminnasta tehdyn sääntelyn kautta. Laissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010) säädetään valtion koulukotien toiminnasta. Kyseisen lain 1 §:n mukaisesti *valtion koulukodeissa annetaan kasvatus, hoitoa ja perusopetusta ja siihen liittyvää muuta opetusta sellaisille lastensuojelulain perusteella sijais- tai jälkihuoltoon sijoitetuille lapsille ja nuorille, joita ei voida tarkoituksenmukaisesti kasvattaa ja hoitaa muussa lastensuojeluyksikössä ja jotka eivät sairautensa vuoksi tarvitse muualla annettavaa hoitoa. Valtion koulukodeissa voidaan antaa myös mielenterveyslaissa tarkoitettuja mielenterveyspalveluja lukuun ottamatta tahdosta riippumatonta hoitoa*. Tämä säännös määrittelee laintasoisesti valtion koulukotien tehtävät. Valtion koulukoti on lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten sijaishuollon yksikkö, johon lapsen sijoittamisesta päättää ja vastaa lapsen asiassa toimivaltainen lastensuojeluviranomainen.

Edellä mainitun lain lisäksi valtion koulukotien toimintaa ohjaa jo aiemmin viitattu, monelta osin jo kumottu sekä monilta osin myös vanhentunut asetus valtion koulukodeista (769/1978). Asetuksen 2 §:ssä hieman eri sanoin määritellään valtion koulukotien tehtävät. Tämän lisäksi asetuksen antamisen aikaan oli voimassa jo vanhentunut lastensuojelulaki. Mikään vanhentuneista viittauksista ei kuitenkaan anna tai ole antanut valtion koulukodeille laajempia toimivaltuuksia kuin mitä niillä nykyisellään on.

Koulukotiasetus lakia alemman tasoisena sääntelynä antaa oikeuteuksen valtion koulukodeille pyytää virka-apua valtion viranomaisilta (esim. poliisilta) sen tehtävien suorittamiseksi. Valtion koulukodeissa kuitenkin ainoastaan annetaan kasvatus ja hoitoa. Heillä ei voimassaolevan sääntelyn mukaisesti ole oikeutta pyytää poliisia etsimään lasta nuorta tai palauttamaan tätä nuorta takaisin sijoituspaikkaan. Sijoitusta ja sitä kautta lapsen olinpaikkaa koskevan päätöksen tekee toimivaltainen lastensuojeluviranomainen lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tulkinta ratkaisussa EOAK dnro 114/4/04 on ristiriitainen. Olen yhtä mieltä, että valtion koulukodin johtajalla on oikeus pyytää poliisilta virka-apua ja poliisi voi sitä myös valtion koulukodeille antaa. Virka-apua ei kuitenkaan voi antaa luvatta poistumisissa, joissa kyse on lastensuojelulain 45 §:n soveltamisesta. Apulaisoikeusasiamies on omassa ratkaisussaan sivuttanut virka-avun antamisen sisältöön liittyvän sääntelyn ja tarkastellut virka-avun pyytämistä ainoastaan valtion koulukodeista annetun asetuksen ja sosiaalihuollon

asiakaslain kautta. Virka-avun antamiseen liittyvä tulkinta on tehty oikein jo vanhentuneen poliisilain 40 §:n ja muulle viranomaiselle annettavan virka-avun kautta. Lastensuojelulain 45 §:n mukaista toimivaltaa ei kuitenkaan ole käsitelty ja se on jostain syystä ratkaisussa sivuutettu täysin.

Myös Poliisihallituksen ohjeessa poliisin virka-avusta lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi todetaan, *että valtion koulukotien johtajat tai heidän valtuuttamansa virkamiehet voivat tehdä poliisille virka-apupyynnön, koska ovat virkavastuulla toimivia virkamiehiä*²⁰⁸. Poliisihallituksen ohjeessa ei myöskään ole valtion koulukotien osalta otettu huomioon lastensuojelulain 45 §:ää, vaikka se on ohjeen muissa osioissa huomioitu.

Ymmärrän sekä Poliisihallituksen että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannan siitä, että virka-apua tällaisissa tapauksissa tulisi pystyä antamaan, mutta virka-apusäännökset eivät sitä nykyisessä muodossaan mahdollista. Poliisihallituksen ohjeistus on tehty ainoastaan valtion koulukotien asemaan ja siihen liittyvään sääntelyyn nojaten ottamatta huomioon edellä esitettyä lainsäädännön määrittämää kokonais kuvaa.

Kanteluratkaisun henki ja Poliisihallituksen linjaus ovat mielestäni kuitenkin lapsen edun mukaisia, sillä lapsen edun ensisijaisuuteen peilaten luvattoman poissaolon katkaisemisen intressi on tässä tapauksessa suurempi kuin se, kuka on toimivaltainen viranomainen pyytämään virka-apua. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia olisi kanteluratkaisun EOAK dnro 5948/2016 tavoin voinut nostaa ratkaisussa EOAK dnro 114/4/04 esiin lapsen edun ensisijaisuuden vaatimuksen. Kyseisessä kanteluratkaisussa olisi myös ollut myös tilaa pohdinnalle, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa lapsen edun ensisijaisuutta korostavampaan suuntaan. Kyseinen kanteluratkaisu ja tässä luvussa esitelty virka-avun antamiseen ja toteuttamiseen liittyvät säännösten ketjuttamiset osoittavat laintulkinnan ja virka-aputoiminnan haastellisuuden.

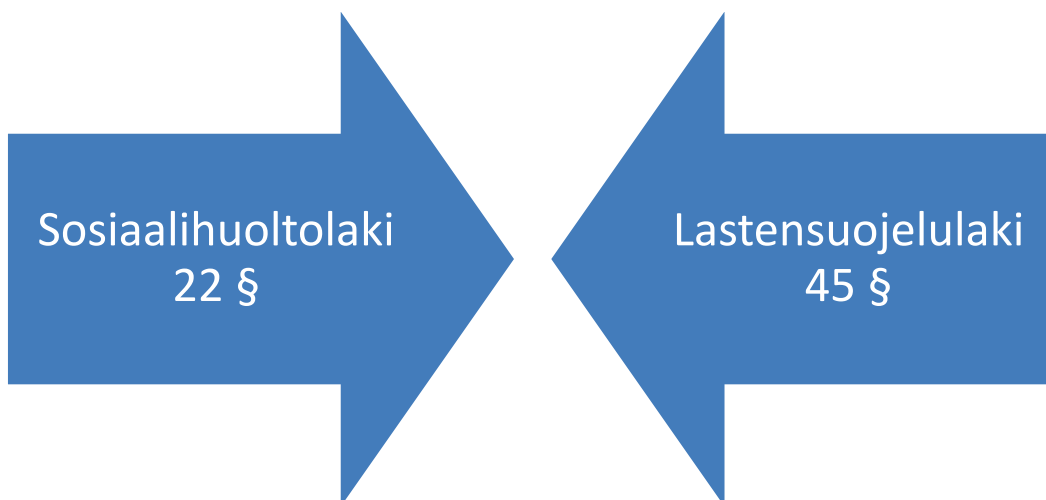
2.3.5.3 Kunnalliset sijaishuollon yksiköt

Kunnallisten sijaishuollon yksiköiden oikeutta virka-avun pyytämiseen luvattomissa poissaoloissa voi jälleen lähestyä lastensuojelulain 45 §:n tarkastelun kautta. Säännöksen mukaisesti *sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää lapsen olinpaikasta sekä hoidosta*. Tämän pohjalta kunnallisen sijaishuollon yksikön oikeuteen virka-apua

²⁰⁸ Poliisihallituksen ohje POL-2015–231.

pyydettyäessä nousee kysymys siitä, onko kunnallinen lastensuojeluyksikkö ja lapsen sijoittanut kunta (*sijoittajakunta*) yksi ja sama asia. Mikäli lapsi on sijoitettu muun kuin lapsen sijoittajakunnan kunnalliseen lastensuojeluyksikköön, ei lastensuojeluyksiköllä ole lastensuojelulain 45 §:n mukaista oikeutta päättää lapsen olinpaikasta. Samaa pätee myös kotikunnan muodostamaan kuntayhtymään.

Mikäli lapsi on sijoitettu sijoittajakunnan omaan kunnalliseen lastensuojelulaitokseen, on asiaa tulkittava *sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen* määritelmän kautta. Lain esitöihin on kirjattu, kun *lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalla on huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta*²⁰⁹. Näin ollen sosiaalilautakunnan ja/tai sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen yhteydessä toimivalla kunnallisella sijaishuollon yksiköllä on periaatteellisesti oikeus saada virka-apua myös luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneiden lasten tavoittamiseksi ja kiinniottamiseksi. Kyse on viime kädessä kahden edellytyksen täyttymisestä samanaikaisesti: Pyytäjän täytyy olla sosiaalihuollosta vastaava viranomainen sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisesti ja tällä viranomaisella täytyy olla lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti oikeus päättää lapsen olinpaikasta. Tämä kunnallisen sijaishuoltoyksikön toimivalta on kuvattu myös seuraavassa kuviossa.



Kuvio 3. Kunnallisen sijaishuoltoyksikön toimivalta.

²⁰⁹ HE 252/2006 vp s. 170.

Tulkintakysymyksiin virka-avun pyytäjän toimivallasta vastaavat sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentti ja lastensuojelulain säännökset. Lastensuojelulain 13 §:n 1 momentissa todetaan, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämä virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä käyttää päätöksentekovaltaa asioissa, jotka koskevat 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta²¹⁰. Saman säännöksen 4 momentissa myös todetaan, että sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen olinpaikasta lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti. Kyseinen pykälä on keskeinen toimivaltaa määrittävä säännös²¹¹.

Sosiaalihuoltolain säännös määrittää lastensuojelun toimeenpanon monijäseniselle toimielimelle, josta määrätään tarkemmin kunnan johtosäännössä. Tätä toimielimen päätösvaltaa voidaan sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaisesti siirtää toimeenpanon viranhaltijoille²¹². Myös Poliisihallituksen ohjeessa poliisin virka-apu-lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi todetaan, että lastensuojeluviranomainen on kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen asettama vaatimukset täyttävä viranhaltija²¹³.

Kunnallisten sijaishuollon yksiköiden toimivaltakysymyksiin liittyvä pohdinta vahvistaa myös tulkintaa siitä, että valtion koulukodeilla ei ole oikeutta pyytää virka-apua samankaltaisissa tapauksissa. Myös sosiaalihuollon asiakaslain valmistelutoissa on todettu, että virka-apusäännöksen tavoitteena on ohjata virka-avun pyytäjää ilmaisemaan, mihin säännökseen esitetty pyyntö perustuu²¹⁴. Kunnallisen sijaishuollon yksikön virka-avun pyytämisen ehtona on lastensuojelulain 45 §.

2.3.5.4 Yhteenveto sijaishuollon yksiköiden toimivallasta

Toimivaltakysymysten jälkeen pohdittavaksi jää onko nykyinen sääntely riittävä, toimiva sekä ylittää lapsen edun mukainen. Nykyisen käytännön mukaisesti sijaishuollon yksiköiden täytyy ilmoittaa luvattomasta poissaolosta lastensuojeluviranomaiselle tai sosiaalipäivystäjälle, joka laatii asiasta virka-apupyynnön poliisille. Tämä aiheuttaa ilmoitus- ja kirjausviiveitä monessa eri vaiheessa. Virka-avun pyytämisen yksinkertaistaminen nopeuttaisi prosesseja ja voisi täten turvata paremmin lapsen edun toteutumista. Toisaalta koko virka-avun pyytämisen ketju olisi tarpeeton, mikäli luvattomat poissaolot tulkittaisiin kadonneiksi henkilöiksi, jolloin kenellä tahansa olisi oikeus ilmoittaa lapsi kadonneeksi. Tätä problematiikka on hahmoteltu seuraavassa kuviossa.

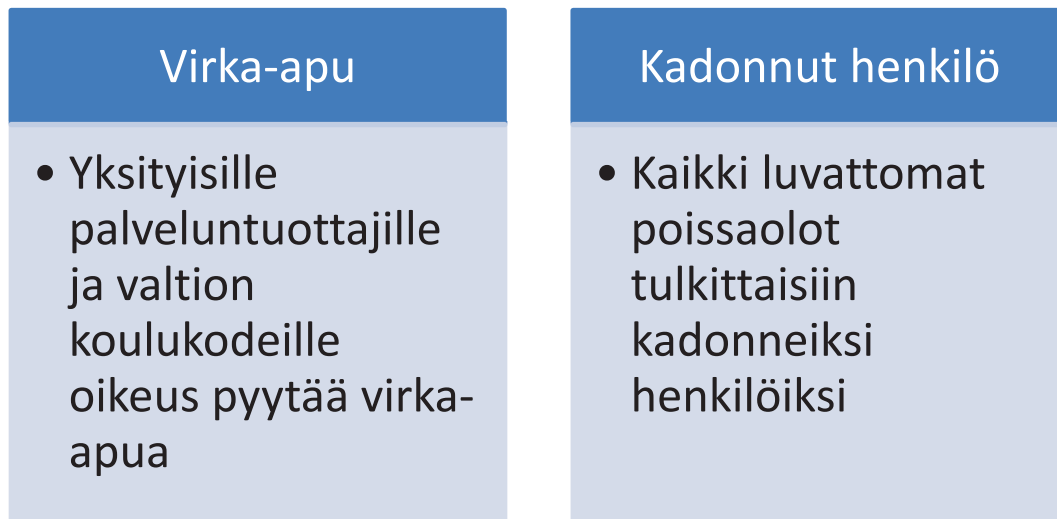
²¹⁰ Aer 2012:111.

²¹¹ Hakalehto 2018:185-186.

²¹² Aer 2012:159-160.

²¹³ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

²¹⁴ HE 137/99 vp s. 38-39.



Kuvio 4. Luvattomiin poissaoloihin liittyvän virka-apupyynnön esittämisen kehitysehdotukset.

2.4 Poliisin toimivalta

Suomalaisessa yhteiskunnassa poliisi mielletään yleisviranomaiseksi, joka on jatkuvassa valmiudessa hoitamaan erilaisia sille määrättyjä tehtäviä²¹⁵. Suurelle yleisölle poliisi näyttäytyy turvallisuutta luovana sekä valvovana ja rikoksia selvittävänä turvallisuusviranomaisena. Poliisin toimintaa säätelevä yleislaki on poliisilaki (872/2011), jonka 1 § on niin sanottu toimivaltasäännös määrittäen poliisille kuuluvat tehtävät:

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.

²¹⁵ Sisäasiainministeriö 2009:145.

Rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa (806/2011).

Poliisilain 1 §:stä käy selkeästi ilmi, ettei siihen ole kirjattu tyhjentävää luetteloa kaikista mahdollisista poliisille kuuluvista tehtävistä. Säännöksen 2 momenttia voikin pitää niin sanottuna kaatopykälänä, joka jättää lukemattomia poliisille kuuluvia tehtäviä muulla lainsäädännöllä säädettäväksi.

Luvattomat poissaolot kuuluvat juuri 2 momentin tarkoittamien tehtävien kirjoon. Vallitsevan käytännön mukaisesti luvattomat poissaolot ovat osa poliisin tehtäväpiiriin kuuluvan avun antamista. Luvattomaan poissaoloon puuttuminen on virkaavun antamista lastensuojeluviranomaiselle. Kyseisessä momentissa myös erikseen todetaan kadonneen henkilön etsinnän olevan poliisille kuuluva tehtävä.

Henkilön katoaminen missä tahansa muodossa tai missä tahansa olosuhteissa on aina odottamaton ja epätavallinen tilanne. Subjektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna katoamisella ja luvattomalla poissaololla saattaa olla suuri vaikutus kaiteissa olevan läheisille ja tätä ympäröivälle yhteisölle²¹⁶. Tällainen tapahtuma voikin olla omiaan järjestyttämään yksilöiden tai yhteisöjen turvallisuuskäsitettä. Katoamisen tai luvattoman poissaolon ulottuvuudet ylettyvät siis myös arjen turvallisuuteen ja yleiseen turvallisuuden tunteeseen.

Julkisoikeudellisesti tässä tutkimuksessa kyse ei ole pelkästään poliisin omaan tai lastensuojeluviranomaisen omaan toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä. Luvattomaan poissaoloon liittyvän virka-aputehtävän osalta kyse on ennen kaikkea lastensuojeluviranomaisen ja poliisin toimivaltuuksista yhteisellä tehtävällä, jossa lähtökohtaisesti puututaan tai on jo puututtu yksilön perusoikeuksiin. Samanaikaisesti molempien viranomaisten on pyrittävä toteuttamaan lapsen etua. Tältä osin yhteys perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen.

Luvattomiin poissaoloihin puututtaessa poliisi antaa omia toimivaltuuksiaan lastensuojeluviranomaisen käyttöön tilanteissa, joissa lastensuojeluviranomaisen omat toimivaltuudet tai käytettävissä olevat keinot eivät ole riittävät lastensuojelutehtävän loppuun saattamiseksi²¹⁷. Tällaisella virkatehtävällä ovat viranomaiset velvollisia perusoikeuksien rajoittamisen keskelläkin ottamaan huomioon lapsen edun ensisijaisuuden. Sekä lastensuojeluviranomainen että poliisi joutuvat tulkitsemaan samanaikaisesti perusoikeusajattelua ja erityisesti perusoikeuksien rajoittamista, kansainvälisiä sopimuksia sekä omia yleis- ja erityislakien velvoitteita.

²¹⁶ State of New South Wales 2014:11-12.

²¹⁷ Rätty 2008:247.

Tämän vuoksi toimivaltakysymykset on tässä tutkimuksessa erikseen avattu sekä poliisin että lastensuojeluviranomaisen näkökulmasta.

Perusoikeuksien rajoittamisen ja lapsen edun toteuttamisen näkökulmasta molempien viranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvien erityis- ja yleislakien yläpuolelle nousee perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukainen julkisen vallan käytön lainmukaisuuden vaatimus:

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain mukainen velvoite julkisen vallan käytön lainmukaisuudesta ei yksistään anna viranomaisille oikeutta puuttua esimerkiksi yksilön henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen tai yksityiselämän suojaan. Perusoikeuksien rajoittamiselle täytyy löytyä aina oma sääntelynsä. Tämän Tutkimuksen aihepiirissä tapahtuvat perusoikeuksien rajoittamiset ovat lakiin kirjattuja ja siten niitä pidetään yleisesti hyväksytyinä²¹⁸. Tältä osin perusoikeuksien rajoittamiseen on tehty lakivaraus²¹⁹. Nämä yleisesti hyväksytyt perusoikeuksien rajoittamiset perustuslain mukaisten perusoikeuksien yhteentörmäyksestä eli kollisiosta, jolloin viranomaisten on viime kädessä punnittava perusoikeuksien etusija²²⁰.

2.4.1 Virka-avun antaminen

Lastensuojeluviranomaisella on oma lakiin kirjattu toimivaltasäännös virka-avun pyytämiseen poliisilta. Lastensuojeluviranomaisen toimivaltaa käsittelevässä alaluvussa virka-avun pyytämiseen liittyvää sääntelyä tarkasteltiin yksityiskohtaisesti. Lisäksi samassa yhteydessä käytiin läpi sääntelyä, jonka nojalla lastensuojeluviranomaisella on oikeus rajoittaa niitä vapauksia, joita esimerkiksi lapsen huostaanotolla rajoitetaan²²¹.

Poliisin toimivaltaa koskevin osin seuraavissa alaluvuissa käydään läpi poliisin oikeutusta perusoikeuksien rajoittamiseen. Asiaa lähestytään erityisesti tutustumalla niihin virka-avun muotoihin, joilla poliisi rajoittaa perusoikeuksia luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa. Tätä ennen on syytä käydä läpi varsinainen poliisin antaman virka-avun toimivaltasäännös. Luvattomiin poissaoloihin

²¹⁸ Perusoikeuksien yleisinä rajoitusedellytyksinä pidetään: 1) lailla säätämisen vaatimusta 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeudesta 4) ydinalueen koskemattomuusvaatimusta 5) suhteellisuusvaatimusta 6) oikeusturvavaatimusta ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimusta. Kts. tarkemmin Viljanen 2001:37–39.

²¹⁹ Viljanen 2001:27.

²²⁰ Hallberg 2011:I.1.

²²¹ Ks. lisää perusoikeuksien rajoittamisesta lastensuojelussa Araneva 2016:2-5.

liittyvänä keskeisenä seikkana virka-apun antamisessa on tiedostaa, että poliisilaissa on erikseen säädelty virka-apun antamisesta muulle viranomaiselle ja virka-apun antamisesta yksityiselle.

Poliisin antamasta virka-avusta säädetään poliisilain 9 luvun 1 §:ssä:

Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

Poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. Virka-apun antamisen edellytyksenä on lisäksi, että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä.

Päätöksen virka-apun antamisesta tekee päällystään kuuluva poliisimies, jolle laissa toisin säädetä.

Poliisilain kokonaisuudistus (872/2011) astui voimaan 1.1.2014 eli osittain tässä tutkimuksessa tarkasteltujen luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolojen aikana. Virka-apusäännöksen sisältö ja tarkoitus eivät kuitenkaan muuttuneet siten, että sillä olisi vaikutusta tähän tutkimukseen tai luvattomia poissaoloja koskeviin virka-apupyynnöihin ja virka-apun antamiseen. Kokonaisuudistuksessa virka-apun osalta voidaan todeta, että uudistuksessa tarkistettiin sanamuotoja. Lainmuutoksella haluttiin entistä selkeämmin eriyttää virka-apun antaminen muulle viranomaiselle ja virka-apun antaminen yksityiselle taholle kokonaan omiin momentteihinsa²²². Aiemmassa sääntelyssä jo vanhentuneessa poliisilain (493/1995) 40 §:ssä viittaukset olivat epäselvät mennessä osittain ristiin:

Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua myös muulle viranomaiselle laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

Poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. Edellä 1 momentissa tarkoitettun virka-apun antamisen edellytyksenä on, että virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään tai yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisivaltuuksien käyttöä.

Päätöksen virka-apun antamisesta tekee päällystään kuuluva poliisimies, jolle erikseen toisin säädetä tai määrätä.

²²² HE 224/2010.

Sekä uuden että vanhan lain mukainen sääntely velvoittaa poliisia antamaan toiselle viranomaiselle virka-apua, mikäli muussa lainsäädännössä niin säädetään. Vastavuoroisesti virka-apua pyytävän viranomaisen lainsäädäntöön on usein kirjattu, että *poliisi on velvollinen antamaan virka-apua* määrätyn tehtävän hoitamiseksi²²³. Virka-avun antamisesta päättää pääsäännön mukaisesti päällystöön kuuluva poliisimies²²⁴.

Toiselle viranomaiselle annettavan virka-avun edellytykset voidaan lain esitöiden²²⁵ mukaisesti jakaa neljään ulottuvuuteen:

1. Kyse on virka-apua pyytäneen viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta virkatoimesta tai toimenpiteestä, jolla saatetaan puuttua kohdehenkilön oikeusasemaan.
2. Virka-avun antamisesta on erikseen lailla säädetty tai kyse on virka-apua pyytäneen viranomaisen laissa säädetystä valvontavelvollisuuden suorittamisesta.
3. Virka-avun antaminen on tarpeellista, koska virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäväänsä.
4. Esteen poistaminen edellyttää poliisille suotujen toimivaltuuksien käyttöä.²²⁶

Yleisesti virka-avun antamisesta poliisin näkökulmasta katsottuna voidaan puhua joko virka-avun antamisen *oikeudesta* tai *velvollisuudesta*. Poliisin on *pyynnöstä annettava virka-apua muulle viranomaiselle*, kun taas yksityiselle poliisi voi *antaa virka-apua*. Jako virka-avun antamisesta sekä *muulle viranomaiselle* että *yksityiselle* on tältä osin ilmeinen²²⁷. Yksityisen tahon kohdalla on syytä huomioda, ettei säännöksessä ole mainittu virka-avun antamisesta henkilölle, vaan virka-apupyynnön voi esittää nähdäkseni mikä tahansa yksityinen taho, myös oikeushenkilö, jota kuitenkin aina edustaa luonnollinen henkilö.

²²³ Rantaeskola 2014:208. Ks. mm Mielenterveyslaki (1116/1990) 31 §, eläinsuojelulaki (247/1996) 50 § ja ulosottokaari (705/2007) 108 §.

²²⁴ Päällystöön kuuluvasta virkamiehestä käytetään myös nimitystä pidättämiseen oikeutettu virkamies, joita paikallispoliisissa ovat komisariot ja rikoskomisariot sekä heitä ylemmät virkamiehet. Kts. pakkokeinolaki (450/1987) 1 luku 6 §.

²²⁵ HE 57/1994.

²²⁶ Helminen et al. 2012:444–445.

²²⁷ Ruuska 2007:162.

Poliisin toimivalta muulle viranomaiselle virka-apua annettaessa on myös huomattavasti laajempi kuin yksityiselle taholle virka-apua annettaessa. Virka-apusäännöksen 2 momentissa mainittu virka-avun antamisen edellytykset muulle viranomaiselle ovat, että virka-apua pyytävää viranomaista *estetään suorittamasta virkatehtäväänsä*. Estämisen muotoa ei sinänsä ole avattu, mutta poliisitoiminnallisesti estäminen voidaan jakaa aktiiviseen ja passiiviseen vastarintaan²²⁸. Uudistetun poliisilain myötä estämiseksi voidaan katsoa myös tilanteet, joissa estäminen ei ole vielä alkanut, mutta sen voidaan perustelluista syistä epäillä alkavan²²⁹. Ottaen huomioon luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen luonteeseen, eli viranomaisen tai viranomaisen tekemään päätöksen vältteleminen, on tämä lainsäädäntöön tehty tarkennus oiva lisäys luvattomiin poissaoloihin puuttumisessa ja niiden pysäyttämässä. Säännös mahdollistaa tältä osin esimerkiksi nopeamman sisälle menon asuntoon, jossa luvattomasti poistuneen lapsen voidaan perustellusti epäillä oleskelevan.

Yksityiselle taholle poliisi voi puolestaan antaa virka-apua ainoastaan, jos se on välttämätöntä yksityisen *laillisiin oikeuksiin* pääsemiseksi ja tämän lisäksi oikeuden loukkaus on *ilmeinen*. Yksilön laillisina oikeuksina pidetään laajasti katsottuna perus- ja ihmisoikeuksia²³⁰, kuten vapausoikeuksia ja kotirauhan suojaa. Näissäkin tapauksissa yksityisen poliisilta pyytämän virka-avun saamisen edellytyksenä on ilmeinen oikeuden loukkaus. Termillä *ilmeinen* on oikeuskirjallisuudessa näytön arvioinnissa tarkoitettu varsin vahvaa näyttöä tapahtuneesta. Näytön arviointia on usein kuvattu viisiportaisella asteikolla oletettava, todennäköinen, näytetty, ilmeinen ja varma²³¹. Näin ollen yksityiselle annettavan virka-avun sisältö ja edellytykset ovat huomattavan paljon rajatummalla kuin viranomaiselle annettavan virka-avun sisältö ja edellytykset.

Edellä kuvattu jako tarkoittaa karkeasti tämän tutkimuksen kannalta sitä, että virka-apua sijaishuoltopaikasta luvattomasti poistuneen lapsen tai nuoren tavoittamiseksi ja sijoituspaikkaan toimittamiseksi voi lainmukaisesti pyytää ainoastaan (lastensuojelu)viranomainen. Mikäli yksityinen palveluntuottaja esittää kyseisen, on poliisilla oikeus kieltäytyä virka-avun antamisesta. Poliisin tehtävä ei lähtökohteisesti ole arvioida esitetyn pyynnön lainmukaisuutta. Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä sekä aiemmin tässä tutkimuksessa läpikäydyn lastensuojelulain 45 §:n kautta (oikeus päättää lapsen olinpaikasta) että virka-avun antamisen ja sitä

²²⁸ Poliisin ja muun viranomaistoiminnan vastustamisessa on huomioitava myös hallinnollisen toimivallan ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajat, jotka eivät aina kohtaa toisiaan. Ks. lisää Helminen et al. 2012:199–200.

²²⁹ HE 224/2010 vp. s 156 & Rantaeskola 2014:209.

²³⁰ Haapala 2005:54.

²³¹ Jokela 2018:345–346.

kautta yksityisen laillisten oikeuksien kautta. Näiden seikkojen vallitessa yksityisen tahon esittämä virka-apupyynnöksi luvattomiin poissaoloihin puuttumiseksi on yksiselitteisesti lainvastainen. Poliisilla ei siis ole oikeutta eikä velvollisuutta antaa virka-apua yksityisen sijaishuoltopaikan esittämissä virka-apupyynnöissä, kun kyse on luvattomasta poissaolosta.

Lastensuojelulain 45 §:n mukaan lastensuojeluviranomaisella on oikeus päättää huostaan otetun lapsen tai nuoren sijaishuoltopaikasta. Kyseinen säännös eikä mikään muukaan säädös tai säännös anna tätä oikeutta esimerkiksi sijaisvanhemmille tai yksityisille lastensuojelulaitoksille. Tämän lisäksi yksityiselle annettavan virka-avun myöntämisen ehdot ovat tarkkarajaiset sisältäen kaksi kriteeriä: *laillisiin oikeuksiin pääsemisen ja ilmeisen oikeuden loukkauksen*. Lapsen luvaton poissaolo ei aiheuta oikeudellisesti sellaista asiointilaa, jossa yksityisen sijaishuoltopaikan lailliset oikeudet olisi riistettynä ja uhattuna ja että poliisin valtuuksilla yksityinen sijaishuoltopaikka pääsisi takaisin näihin oikeuksiin.

Näin ollen sekä uuden poliisilain 9 luvun 1 §:n ja vanhentuneen poliisilain 40 §:n nojalla esitetyt muun kuin lastensuojeluviranomaisen esittämät virka-apupyynnöt lapsen tai nuoren etsimiseksi ja sijoituspaikkaan toimittamiseksi voidaan tulkita selkeästi lainvastaisiksi. Lisäksi lainsäädäntöä on täsmennetty Poliisihallituksen antamalla ohjeella.

Vallitseva virka-apu- ja Poliisihallituksen ohjekäytäntö eivät kuitenkaan ole omiaan toteuttamaan täysimääräisesti lapsen etua tai asettamaan lapsen etua ensisijaiseksi periaatteeksi. Ensinnäkin virka-avun pyytäjää rajoittava tarkkarajainen määrittely voi aiheuttaa viiveitä virka-avun pyytämiseen ja sitä kautta luvattoman poissaolon pysäyttämiseen. Lisäksi luvattonta poissaoloa olisi tarkoituksenmukaisinta käsitellä kadonneen henkilön etsintänä ja tutkintana eikä osana viranomaisen välistä virka-aputoimintaa.

Käytäntöä voisi kehittää antamalla yksityisille ja myös muille sijaishuoltopaikoille mahdollisuuden pyytää virka-apua luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissa olevan lapsen etsimiseksi ja palauttamiseksi. Toisen ehdotuksen mukaisesti luvattomat poissaolot kirjattaisiin kadonneina henkilöinä, jolloin ilmoituksen luvattomasta poissaolosta voisi tehdä kuka tahansa. Virka-avun pyytäminen lähtökohtaisesti asettaa sijoitetut lapset ja nuoret heikompaan tilanteeseen kuin syntymävanhempien luona asuvat lapset ja nuoret, joista kirjattaisiin ilmoitus kadonneena henkilönä.

Nykykäytännön valossa poliisi ei siis ole velvollinen antamaan virka-apua yksityisen sijaishuoltopaikan esittämissä karkaamis- ja poistumistapauksissa. Sama pä-

tee myös tapauksiin, joissa kunnallinen sijaishuoltopaikka pyytää virka-apua, mikäli lapsi tai nuori ei ole kyseisen kunnan sijoittama. Myös kunnallisiin toimijoihin liittyvä rajausta johtuu lastensuojelulain 45 §:n mukaisesta tulkinnasta.

Muista sijaishuollon toimijoista valtion koulukodit puolestaan toimivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuudessa. Näiden toiminnasta säädetään laissa terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista yksiköistä (1379/2010) sekä asetuksessa valtion koulukodeista (769/1978). Näistä jälkimmäisessä määritellään valtion koulukodeille oikeus pyytää poliisilta virka-apua. Mainitun koulukotien toimintaa säätelevän lain 9 §:n mukaisesti valtion koulukoteihin palkataan työntekijöitä virka- ja työsopimussuhteisiin sekä mahdollisesti myös toimeksiantosopimussuhteeseen. Näin ollen valtion koulukoti on terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alainen viranomais, jolla on oman lainsäädäntönsä turvin oikeus pyytää virka-apua ja poliisilla on näin ollen velvollisuus antaa virka-apua.

Kyseinen asetus virka-apupyynnön esittämiseen ei anna valtion koulukodeille lastensuojelulain 45 §:n mukaista toimivaltaa päättää heille sijoitetun lapsen olinpaikasta. Valtion koulukoti ei ole lastensuojelulain nojalla päättänyt lapsen huostaanotosta tai sijaishuoltopaikasta eikä sillä ole myöskään oikeutta päättää lapsen olinpaikasta. Valtion koulukoti yhtä lailla kuin yksityiset lastensuojelulaitokset ovat lapsen hoitoon ja kasvatukseen nähden ainoastaan palveluntuottajia. Heillä ei ole lastensuojelulain 45 §:n mukaista oikeutta päättää lapsen kotikunnalle kuuluvista asioista.

Erikseen on huomioitava kaikista valtion koulukotien esittämistä virka-apupyynnöistä, että pyyntö voi olla selkeästi lainvastainen myös virka-apupyynnön esittäjän aseman perusteella tapauksissa, kun virka-apupyynnön esittäjä ei ole sosiaaliviranomais. Kaikki valtion koulukodin työntekijät eivät ole viranhaltijoita vaan työsuhde voi olla muu kuin virkasuhde.

Apulaisoikeusasiamies on taannoisessa ratkaisussaan ohittanut lastensuojelulain 45 §:ään liittyvän tulkinnan, joka liittyy pääosin vanhentuneeseen poliisilain 40 §:n tulkintaan. Vanha säännös vastaa sisällöltään uudistuneen poliisilain 9 luvun 1 §:ää ja siten kanteluratkaisu on vertailukelpoinen voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden:

EOAK Dnro 114/4/04. Apulaisoikeusasiamies otti kantaa poliisin toimivaltuuksiin virka-apupyynnön perusteella asuntoon tehdyssä (koti)etsinnässä. Valtion koulukodin johtaja oli esittänyt poliisille virka-apupyynnön kolmen koulukotiin sijoitetun lapsen kiinni saamiseksi.

Virka-apupyyntöön liittyvän toimivallan osalta apulaisoikeusasiamies totesi, että poliisilla oli silloisen poliisilain 40 §:n mukaisesti velvollisuus antaa virka-apua toi-

selle viranomaiselle. Valtion koulukodeista annetun asetuksen 29 §:n mukaisesti laitoksella on oikeus saada sen tehtäviensä hoitamiseksi virka-apua siten kuin sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään. Tältä osin kyse on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:n mukaisesta oikeudesta saada virka-apua tehtäviensä suorittamiseksi muilta viranomaisilta.

Poliisit olivat menneet etsimään näitä luvattomasti koulukodista poistuneita henkilöitä vanhentuneen poliisilain 12 §:n 1 momentin mukaisesti. Poliisit olivat saadun virka-apupyynnön mukaisesti suorittaneet vanhentuneen poliisilain 13 §:n nojalla etsinnän asuntoon, jossa nuoret mahdollisesti oleskelevat. Nuoria ei tällöin löytynyt asunnosta. Kyseiset pykälät viittaavat kotietsinnän suorittamiseen ja etsintäkuulutetun henkilön kiinniottamiseen.

Tässä tapauksessa vanhentuneen poliisilain 13 §:n edellytykset eivät kuitenkaan apulaisoikeusasiamiehen mukaisesti täyttyneet. Poliisin olisi pitänyt harkita, oliko poliisilla toimivaltaa suorittaa (koti-)etsintä kyseiseen asuntoon. Vanhentuneen lainsäädännön mukaisesti kotietsinnän olisi saanut suorittaa vastaavassa tapauksessa kohdeasuntoon vain erittäin painavista syistä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan erittäin painavilla syillä tarkoitetaan varsin vahvaa selvitystä sen puolesta, että etsitty henkilö löytyisi kohdeasunnosta. Erittäin painaviksi perusteiksi apulaisoikeusasiamies mainitsi muun muassa etsintämääräyksen antajalla olevat konkreettiset tai hyvin luotettavat tiedot siitä, että kohdehenkilö tosiasiallisesti on kohdeasunnossa.

Ratkaisu on poliisilain kokonaisuudistuksen lisäksi myös ajalta ennen uuden lastensuojelulain voimaantuloa sekä osin uusittua valtion koulukoteja koskevaa lainsäädäntöä. Tältä osin ainoastaan virka-apuun oikeuttava asetusta valtion koulukodeista ja siihen liittyvät viittaukset sosiaalihuoltolakiin ja sitä kautta sosiaalihuollon asiakaslakiin ovat jääneet voimaan.

Apulaisoikeusasiamies on todennut, että virka-avun pyytäjän olettaus kohdehenkilön olinpaikasta ei pelkästään riitä täyttämään etsintään vaadittavien erittäin painavien syiden perustetta. Erittäin painavien syiden arviointi jää poliisin eikä virka-avun pyytäjän arvioitavaksi. Kyseisessä tapauksessa poliisin olisi tullut selvittää, miten vahva virka-avun pyytäjän käsitys kohdehenkilön olinpaikasta oli.

Virka-apupyynnön lainmukaisuudesta vastaa siis virka-avun pyytäjä. Virka-avun suorittajaa sitoo kuitenkin omat lainalaisuuden vaatimuksensa. Keskeistä virka-avun pyytäjän näkökulmasta edellisessä kanteluratkaisussa on apulaisoikeusasiamiehen toteamus, että poliisilla on ollut oikeus ottaa koulukodista karanneet ja tämän vuoksi etsintäkuulutetut nuoret kiinni. Tämän kannan mukaan koulukodin johtajalla on ollut oikeus esittää virka-apupyyntö, joka sisältää nuorten etsimisen, etsintäkuuluttamisen ja kiinniottamisen.

Kanteluratkaisu ja sen perustelut ovat kuitenkin koulukodin johtajan toimivallan osalta puutteelliset. Ratkaisun sanamuotojen perusteella kantelu on tehty poliisin

suorittamasta kotietsinnästä ja sen lainmukaisuudesta. Koko kanteluratkaisu pohjautuu pitkälti kotietsinnän suorittamisen lainmukaisuuteen ja niin kutsutun kotietsintäkynnyksen arviointiin. Itse virka-avun antamista käsitellään kanteluratkaisussa vain hyvin suppeasti. Lähtökohtaisesti kanteluratkaisu sivuuttaa toimivallan luovan normin eli lastensuojelulain 45 §:n olemassaolon. Tältä osin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on selkeä virhe.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on siis ristiriidassa lastensuojelulain 45 §:ssä määritellyn lastensuojeluviranomaisen toimivallan kanssa. Valtion koulukoti on lastensuojeluyksikkö, johon lapsi on sijoitettu eikä sillä ole toimivaltaa päättää lapsen olinpaikasta. Valtion koulukodin oikeus pyytää virka-apua ei siis ulotu lastensuojelulain 45 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Samanaikaisesti lapsen edun toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi, että viranomaisasemassa oleva valtion koulukoti voisi lainsäädännöllisesti pyytää virka-apua myös luvattomiin poissaoloihin liittyvissä tapauksissa. Tällä hetkellä valtion koulukoteja ohjaava sääntely kuitenkin rajoittuu ainoastaan valtion koulukodin tehtävien hoitamisessa tarvittaviin tilanteisiin.

Virka-avun antajan on esitetystä virka-apupyynnöstä huolimatta varmistuttava toimivaltansa oikeudellisista perusteista, aivan kuten edellä kuvatussa kanteluratkaisussa on kotietsinnän suorittamisen osalta todettu. Myös kokonaisuudessaan toimivaltaa luovien normien olemassaolosta on varmistuttava, kun lähtökohtaisesti puhutaan poliisin suorittamasta perusoikeuksien rajoittamisesta ja viranomaistoiminnan lailla säätämisen vaatimuksesta. Eräässä virka-aputehtävän kaltaisesta toimenpiteestä ja siitä seuranneesta kantelusta on eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan todennut, että tosiasiallisesti virka-apupyyntöä ei ollut esitetty. Tämän vuoksi myöskään poliisilla ei ole ollut toimivaltaa:

EOAK Dnro 3313/4/08. Päätöksessään apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että poliisin tulee varmistua toimivaltansa oikeudellisten perusteiden olemassaolosta. Päätöksessä apulaisoikeusasiamies katsoi, että joissakin tapauksissa rajanveto vanhentuneen poliisilain 40 §:ssä tarkoitetun virka-avun antamisen ja poliisille omana tehtävänänsä kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito-tehtävän sekä kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaamistehtävien osalta voi olla tulkinnanvarainen.

Kyseisessä kanteluratkaisussa ei ollut kyse lastensuojeluviranomaisen toiminnasta, vaan epäselvyyttä aiheutti se, onko virka-apupyyntö tosiasiaa edes esitetty. Kun virka-apupyyntöä ei ollut esitetty, ei poliisilaista löytynyt kyseisessä tapauksessa toimivaltaa luovaa normia. Apulaisoikeusasiamies on tässä ratkaisussaan myös todennut, että poliisille esitettävän virka-apupyynnön sisällöstä ja muodosta ei ole olemassa säännöksiä, mutta pääsääntönä voitaneen kuitenkin pitää kirjallista virka-apupyyntöä, josta voidaan kiireellisissä tapauksissa poiketa.

Virka-aputehtävissä on siis muistettava, että poliisin osalta virka-avun antamisen tulee perustua olemassa olevaan lainsäädäntöön eli toimivallan luovaan normiin.

Virka-aputehtävällä poliisin virka-avun antajana on pysyttävä tässä virka-avun antajan roolissa²³². Tältä osin on yhtä lailla poliisin tehtävänä huolehtia, että kohdehenkilön oikeuksiin tai etuihin kohdistuvalla toimenpiteellä on riittävä ja asianmukainen toimivaltaperusta²³³.

Lastensuojeluviranomaiselle virka-apupyynnöön perustuvalla tehtävällä virka-apupyynnöstä sen sisällöstä ja lainmukaisuudesta vastaa aina toimivaltainen lastensuojeluviranomainen. Käytännön työssä poliisin on kuitenkin vaikeaa tai usein lähes mahdotonta tietää esimerkiksi virka-avun pyytäjän näkökulmasta millä kunnalla kussakin tapauksessa on tosiasiallinen päätösvalta lapsen asioista lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti. Virka-apua antavana viranomaisena poliisi toimii tehtävällä oman lainsäädäntönsä turvin ja lastensuojeluviranomainen oman, sosiaalipuolen, lainsäädännön (erityisesti lastensuojelulaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki) mukaisesti²³⁴. Rädyn näkemyksen mukaisesti virka-apupyyntöihin liittyvät tulkintakysymykset tulisi aina jättää virka-avun pyytäjän vastuulle eikä tarpeettomia virka-apupyyntöjä tulisi tehdä. Kuitenkin sekä lainsäädännön, viranomaisohjeistuksen ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen valossa voidaan todeta, että nykytilanne aiheuttaa tulkintahaasteita lastensuojelu- ja poliisipuolen lisäksi myös ylimpien laillisuusvalvojen työssä.

2.4.1.1 Virka-aputehtävän ja muun poliisille kuuluvan tehtävän rajapinta

Eduskunnan oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies ovat edellä mainituissa sekä useassa muussa kanteluratkaisussa todenneet, että: *rajanveto poliisilain 40 §:ssä tarkoitetun virka-avun ja poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävän osalta voi nähdäkseni joissakin tapauksissa olla tulkinnanvarainen*²³⁵. Tämä tekee virka-aputoiminnasta sekä virka-avun pyytäjän että virka-avun antajan näkökulmasta haasteellista. Mikäli virka-aputehtävällä havaitaan seikkoja, jotka luovat toimivallan muun lainsäädännön nojalla, on itsestään selvää, että poliisilla on tällöin toimivalta ja mahdollisesti myös toimimisvelvollisuus näissä asioissa. Virkatehtävän toteuttamisen lähtökohtana tulee kuitenkin aina olla lainmukaisuus. Virka-aputehtävää ei siis voi tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti käyttää muihin poliisin tavoittelemiin päämääriin, kuten yleisesti rikollisten käyttämään asuntoon sisään pääsemiseksi.

²³² Mäenpää 2008:165.

²³³ Mäenpää 2011:8.

²³⁴ Isoniemi & Keisanen 2008:30 & Rätty 2008:245–247.

²³⁵ Ks. EOA Dnro 2308/4/2003, EOA Dnro 701/4/08 ja EOAK Dnro 3313/4/08.

Mikäli virkatehtävää ja virkatehtävällä käytettyjä toimenpiteitä arvioidaan jälkikäteen, on edellytykset esimerkiksi yllä mainittuun asuntoon sisälle menemiseen täytynyt olla olemassa jo virka-aputehtävään liittyvän päätöksenteon aikana. Mikäli virka-apusäännös ei puolestaan mahdollista poliisin väliintuloa, jota lapsen etu välttämättä edellyttäisi, on toimivalta löydettävä jostain muualta tai toimenpiteestä luovuttava toimivaltasäännöksen puuttuessa. Toimivalta luovista ja samanaikaisesti lasta suojelevista normeista poliisilain puolella hyvin käytännöllinen toimivaltasäännös on esimerkiksi henkilön turvaan saattamiseen liittyvä poliisilain 2 luvun 6 §, jossa säädetään sisäänpääsystä etsintä- ja vaaratilanteissa:

”Poliisimiehellä on oikeus päästä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan tai tilaan tai muuhun paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä, taikka kulkuneuvoon ja suorittaa siellä tarvittaessa etsintä, jos on perusteltua syytä olettaa, että:

- 1) henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta vaarantava tai huomattava omaisuus- tai ympäristövahinkoa aiheuttava teko tai tapahtuma on välittömästi uhkaamassa tai käynnissä;*
- 2) joku on jo tapahtuneen rikoksen tai onnettomuuden taikka muun vastaavan syyn vuoksi välittömän avun tarpeessa; tai*
- 3) etsinnässä löytyy kuollut henkilö.*

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön vaaran tai vahingon estämiseksi taikka räjähdysaineiden, aseiden tai muiden vaarallisten aineiden ja esineiden etsimiseksi ja haltuun ottamiseksi.

Muissa kuin kiireellisissä tilanteissa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan pääseminen edellyttää päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräystä.”

Kyseinen säännös oli vanhentuneessa poliisilaissa (493/1995) erillisinä pykälinä. Vaarassa olevan ja kadonneen henkilön etsintä (poliisilaki 493/1995 15 §) olivat oma pykälänsä ja vaarallisen teon ja tapahtuman estäminen (poliisilaki 493/1995 16 §) oma pykälänsä²³⁶. Yhdistettynä kyseinen pykälä ja sen luoma toimivalta on helpommin ymmärrettävissä. Kyseisen säännöksen 1 kohdassa on huomioitava, että sääntely koskee *tekoa*, eikä esimerkiksi epäiltyä rikosta. Lisäksi 2 kohdassa mainittu *muu vastaava syy* on suhteellisen avoin käsite jättäen tilaa lapsiystävälliseen tulkintaan esimerkiksi päihteidenkäyttöön liittyvässä riskikäyttäytymisestä.

Puhuttaessa uhkaavasta tai jo käsillä olevasta vaaratilanteesta tai muusta syystä vaadittavasta lapsen turvaan saattamisesta, on tärkeää tiedostaa, että toimivaltasäännöksiä on olemassa eikä toimivaltaa ole tarpeellista arvioida virka-apusään-

²³⁶ Rantaeskola 2014:67.

nösten kautta. Esimerkiksi lapsen huostaanoton perusteet voivat löytyä joko lapsen kasvuolosuhteissa olevista puutteista tai lapsen omasta käyttäytymisestä²³⁷. Nämä kasvuolosuhteiden puutteet tai lapsen oma käyttäytyminen voivat jo itsessään täyttää myös poliisilain 2 luvun 6 §:n edellyttämät vaatimukset. Myös aiemmissa tutkimuksissa ja niihin tehdyissä empiirissä haastatteluissa on tullut esille, että lapsen kiireellisen sijoituksen tarve voi johtua esimerkiksi vanhempien lapsen kohdistuneesta pahoinpitelyepäilystä²³⁸. Tällaisissa tilanteissa on mahdollonta arvioida, missä vaiheessa tehtävää suoritetaan lapsen kiireellisen sijoituksen turvaamisena, yleistä järjestystä ja turvallisuutta turvaavana poliisina tai esitutkintaa suorittavana poliisina.

On hyvin mahdollista, että poliisi on ensimmäinen paikalla oleva viranomainen muodostaen tilannekuvan perheen tosiasiallisesta tilanteesta. Tällöin varsinaiseksi virkatehtäväksi muodostuu käsillä olevan tilanteen turvaaminen ja rauhoittaminen sekä lisävahinkojen estäminen. Samanaikaisesti tilanteessa pyritään antamaan myös virka-apua lastensuojeluviranomaiselle. Virka-apupyynnön täytyy kuitenkin edellä mainittujen lainvalvojen ratkaisujen hengen mukaisesti olla esitetty ennen tosiasiallista virka-avun antamista. Näin ollen akuutin tilanteen turvaamisen jälkeen on tarkoituksenmukaista odottaa lastensuojeluviranomaisen pyyntöä ennen virka-apupyynnössä esitettyihin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Virka-aputilanteiden ollessa moninaisia, voidaan poliisilain 2 luvun 6 §:n ohella mahdollisena viimesijaisena ja toimivallan äärimmäisenä keinona ennalta arvaamattomissa tilanteissa lapsen turvaan saattamiseksi soveltaa esimerkiksi poliisilain 2 luvun 2 §:n säännöstä:

”Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamiseksi henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin.

Jos 1 momentin mukaan kiinni otettu on alle 18-vuotias, hänet on viipymättä luovutettava huoltajalleen tai, jollei se ole mahdollista, lastensuojeluviranomaiselle. Muun kiinni otetun on annettava poistua heti, kun kiinniottamisen tarve on lakannut, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta. Henkilö, jota ei ole päästetty vapaaksi kello 20:een mennessä, saadaan kuitenkin pitää kiinniotettuna seuraavaan aamuun kello 8:aan saakka, jos siihen on henkilön hengen tai terveyden suojaamiseksi, asunnon tai yösijan puuttumisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä erityistä aihetta.”

²³⁷ Rätty 2010:296.

²³⁸ Isoniemi & Keisanen 2008:15.

Kyseinen sääntely on säilynyt poliisilaissa saman sisältöisenä ennen ja jälkeen poliisilain kokonaisuudistuksen²³⁹. Kyseessä on siis toimenpide henkilön itsensä kiinniottamiseksi hänen omaksi suojakseen²⁴⁰. Kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi on luonteeltaan viimesijainen keino kohdehenkilön suojaamiseksi. Sitä on mahdollista käyttää ainoastaan, ellei vaaraa voida millään muulla tavoin poistaa tai ellei henkilöstä voida huolehtia muilla keinoin. Alle 18-vuotiaan kyseessä ollessa ensisijainen keino on luovuttaa lapsi vanhemmilleen ja toissijaisesti lastensuojeluviranomaisille. Mikäli nämä vaihtoehdot eivät ole käytettävissä esimerkiksi luvattoman poissaolon vuoksi, on lapsi mahdollista ottaa poliisilain 2 luvun 2 §:n mukaisesti kiinni ja luovuttaa lastensuojeluviranomaiselle²⁴¹. Vastavuoroisesti säännös mahdollistaa alle 18-vuotiaan kiinniottamisen tilanteissa, joissa alle 18-vuotias on saatettava turvaan hänen itsensä turvaamiseksi.

Huomionarvoista säännöksen nojalla tehtävälle alle 18-vuotiaan kiinniotolle tämän säännöksen osalta on se, että kiinnipitämisen kestolle ei ole asetettu ehdotonta ylärajaa. Säännökseen mukaan alle 18-vuotias on luovutettava ”viipymättä” säännöksessä mainituille tahoille. Muu kuin alle 18-vuotias kiinniotettu on päästettävä vapaaksi viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta. Kyseinen säännös muutettiin vanhan poliisilain voimassa ollessa vuonna 2001. Tässä muutoksessa kiinnitettiin huomiota nimenomaan siihen, että käytännössä juuri poliisi joutuu hälytystehtävillään tilanteisiin, joissa lastensuojelulliset toimenpiteet on aloitettava välittömästi. Tällä muutoksella haluttiin varmistaa, että turvaan saatettua lasta voidaan tarvittaessa pitää poliisin huostassa tuon 24 tunnin jälkeenkin, jos lasta ei ole voitu määrääjän kuluessa luovuttaa huoltajille tai lastensuojeluviranomaisille²⁴².

2.4.2 Yleisesti tunnetut virka-avun muodot

Poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun sisältöä on käsitelty oikeuskirjallisuudessa hyvin vähän. Tyhjentävää luetteloa poliisin muillekaan viranomaisille annettavan virka-avun muodoista ei ole olemassa. Muutenkin virka-apusääntely on verrattain avointa. Vanhentuneen poliisilain valmistelutöissä on kuitenkin todettu, että ”*poliisilla olisi velvollisuus antaa virka-apua vain silloin, kun annettavan avun muoto kuuluu poliisin säännönmukaiseen tehtäväpiiriin*”²⁴³. Tämä periaate jo omalta osaltaan rajoittaa virka-avun antamisen edellytyksiä tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti. Toisaalta poliisille on kirjoitettu vahva

²³⁹ Rantaeskola 2014:55.

²⁴⁰ Helminen et al. 2012:600.

²⁴¹ Rantaeskola 2014:56.

²⁴² HE 34/1999.

²⁴³ HE 57/1994.

velvollisuus antaa virka-apua muille viranomaisille silloin, kun pyytävälle viranomaiselle tällainen toimivaltuus on kirjattu.

Virka-aputehtävällä itse virka-apupyynnöstä, sen sisällöstä ja lainmukaisuudesta vastaa virka-avun pyytäjä, eli tämän tutkimuksen aihepiirissä lastensuojeluviranomainen. Lainsäädäntöön nojaten poliisi antaa virka-apua käytettävissä olevien lainmukaisten toimivaltuuksiensa rajoissa edellä mainitusti tarkoitussidonnaisuusperiaatetta noudattaen.

Aiemmissa tutkimuksissani olen pystynyt muodostamaan kattavan käsityksen poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun eri muodoista. Kandidaatin tutkielmassa kävin läpi 400 ilmoitusta poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta vuonna 2010. Näistä ilmoituksista 90 % koostui luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolemisista²⁴⁴. Pro gradu – tutkielmaa varten kävin läpi 208 virka-apuilmoitusta vuodelta 2012. Näistä 83 % kosketi luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia²⁴⁵. Näihin havaintoihin sekä käsillä olevaan tutkimukseen pohjautuen olen todennut, että esitetyt virka-apupyynnot ovat koostuneet:

- lasten tai nuorten sijaishuoltopaikasta luvatta poissaolemisista ja niihin liittyvistä etsinnöistä sekä kiinniottamisista
- erilaisten kuljetuksien turvaamisista
- lastensuojeluviranomaisen tiedoksiantojen ja kotikäyntien turvaamisista
- erilaisista tarkistus- tai varmistustehtävistä sekä
- lastensuojeluviranomaiselle tehtävistä erilaisista tietojen luovuttamisista poliisin rekistereistä²⁴⁶.

Tämän ja aiempien tutkimuksieni lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen esittelijä-neuvos ja lastensuojeluasiantuntija Tapio Rätty on nostanut esille lastensuojeluviranomaiselle annettavan virka-avun muodoiksi:

- etsintäkuulutuksen ja katoamisilmoituksen
- sisäänpääsyn turvaamisen ja

²⁴⁴ Isoniemi 2011:8.

²⁴⁵ Isoniemi 2012:70-72

²⁴⁶ emt. 70–72.

- kuljetuksen turvaamisen²⁴⁷.

Etsintäkuulutus ja katoamisilmoitus ovat käytännössä sama asia kuin tässä tutkimuksessa laajemmin käsiteltävät luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset. Virka-apua pyydettyä lapsi ilmoitetaan luvatta poistuneeksi ja hänestä tulee ohjeistuksen mukaisesti laatia etsintäkuulutus²⁴⁸. Kyseessä ei kuitenkaan ole etsintäkuulutus kadonneesta henkilöstä vaan etsintäkuulutus laaditaan lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön perusteella. Luvattoman poissaolon pyysäyttämiseen puolestaan tarvitaan usein myös muita Rädyn mainitsemia poliisin toimivaltuuksia. Esimeriksi sisäänpääsyn ja asunnon sisällä tapahtuvien toimenpiteiden turvaaminen sisältyvät usein lastensuojeluviranomaisen esittämään virka-apupyyntöön ja poliisin suorittamiin toimenpiteisiin tavoiteltavaan päämäärään pääsemiseksi.

Alla oleva eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisu virka-apupyynnön nojalla suoritetuista eri toimenpiteistä ja niiden sallittavuudesta selventää hyvin poliisin lastensuojelulain nojalla antaman virka-avun rajoja:

EOAK Dnro 413/4/98. Kanteluun johtaneessa tapauksessa sijaishuoltopaikasta, luvatta poistunutta 13-vuotiasta lasta säilytettiin lähes 18 tuntia poliisivankilassa odottamassa kuljetusta takaisin sijaishuoltopaikkaan. Lapsi oli poistunut sijaishuoltopaikastaan ja hänet oli etsintäkuulutettu asianmukaisen ja laillisen virka-apupyynnön perusteella.

Lapsen jäätyä kiinni, oli poliisi välittömästi ollut yhteydessä lapsen sijaishuoltopaikkaan, josta oli ilmoitettu, että heillä on mahdollisuus noutaa lapsi sijaishuoltopaikkaan vasta seuraavana aamuna. Poliisillakaan ei ollut mahdollisuutta kuljettaa lasta välittömästi sijaishuoltopaikkaan. Poliisi teki asiasta ilmoituksen myös Helsingin kaupungin sosiaalipäivystykseen. Apulaisoikeusasiamiehen kantana oli, että lapsi olisi pitänyt mahdollisimman pian siirtää lastensuojeluviranomaisten huostaan.

Ratkaisussa on korostettu poliisin ja lastensuojeluviranomaisten yhteydenpidossa vaadittavaa huolellisuutta. Erikseen on korostettu poliisin aktiivista toimimisvelvollisuutta lapsen vapauttamiseen tähtäävissä toimissa senkin jälkeen, kun lapsen sijaishuoltopaikka on tullut tietoiseksi lapsen sijainnista. Myös lapsen sijaishuoltopaikalla on kyseisen kanteluratkaisun valossa velvollisuus lähteä selvittämään lapsen saattamista lastensuojeluviranomaisten huostaan tai ainakin ohjata poliisia selvittämään tätä asiaa (K 14/2001 vp)²⁴⁹. Tältä osin apulaisoikeusasiamiehen kantana on aktiivinen yhteistyövelvoite kaikkien toimijoiden kesken.

²⁴⁷ Rätty 2008:244–249.

²⁴⁸ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

²⁴⁹ Eduskunnan oikeusasiamies 2001:197–198.

Aiemmissa tutkimuksissani on noussut esiin myös muitakin virka-avun muotoja, joita ei ole aiemmassa lähdekirjallisuudessa juurikaan mainittu. Näistä yleisin on lastensuojeluviranomaisen esittämä pyyntö tietojen luovuttamisesta lastensuojeluviranomaiselle lasta koskevaa päätöksentekoa varten²⁵⁰. Seuraavissa alaluvuissa käyn Rädyn esimerkeistä johdettuna läpi yleisimmät lastensuojeluviranomaiselle annettavien virka-aputehtävien muodot mukaan lukien myös tietojen luovuttamisen lastensuojeluviranomaiselle.

2.4.2.1 Etsintäkuulutus ja katoamisilmoitus eli luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen

Huostassa tai sijaishuollossa olevan lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja olinpaikasta päättää lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti sijaishuollosta vastaava toimielin, eli kunnan tai kuntayhtymän lastensuojeluviranomainen²⁵¹. Tämän toimielimen tai hoitoa ja huoltoa järjestävän tahon on tehtävä lapsen katoamisesta tarvittaessa ilmoitus poliisille. Käytännössä kyse on poliisille esitetystä virka-apupyynnöstä. Esitetyssä virka-apupyynnössä yleensä pyydetään poliisia etsimään ja palauttamaan lapsi sijaishuoltopaikkaan²⁵². Rädyn mukaan poliisi ei käytännössä aktiivisesti etsi karkailevaa lasta, ellei jo tehdyn ilmoituksen perusteella ole syytä olettaa lapsen olevan vaarassa tai kadonnut²⁵³. Tältä osin Rädyn näkemys vuodelta 2010 on aiemmissa tutkimuksissani ollut relevantti tehden pesäeron virka-aputoiminnan ja aktiivisen kadonneen henkilön etsinnän välille. Poliisihallituksen aiheesta antamat ohjeet vahvistavat halutun toimintakäytännön oleva tämänkaltainen.

Poliisihallituksen ohjeessa poliisin virka-avusta lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi selostetaan tarkemmin poliisin toimintaa näissä katoamis- ja karkaamistapauksissa, joita tässä tutkimuksessa tarkemmin tutkitaan ja kutsutaan luvattomiksi sijaishuoltopaikasta poissaoloiksi. Etsintäkuulutus- ja katoamisilmoitus ovat käytännössä yhtä kuin lastensuojeluviranomaisen poliisille esittämä virka-apupyyntö, jonka perusteella lapsesta laaditaan etsintäkuulutus. Tehdyn etsintäkuulutuksen nojalla poliisilla on oikeus ottaa lastensuojeluviranomaisen etsintäkuuluttama lapsi kiinni poliisilain 2 luvun 3 §:n mukaisesti:

”Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on vangittava tai otettava säilöön.

²⁵⁰ Isoniemi 2012:72.

²⁵¹ Mahkonen 2003:33.

²⁵² Isoniemi 2012:5.

²⁵³ Rätty 2010:320.

Muu kuin 1 momentissa tarkoitettu etsintäkuulutettu on velvollinen poliisimiehen kehotuksesta saapumaan poliisiasemalle tai muuhun paikkaan, jossa etsintäkuulutuksen mukaiset toimenpiteet voidaan suorittaa. Jollei hän noudata kehotusta tai jos on todennäköistä, että hän pyrkii välttämään etsintäkuulutuksessa mainitun toimenpiteen, poliisimiehellä on oikeus ottaa hänet kiinni kuulutuksessa mainitun toimenpiteen suorittamiseksi.

Etsintäkuulutettu on, jollei etsintäkuulutuksen edellyttämien toimenpiteiden kestoajasta laissa toisin säädetä, velvollinen olemaan toimenpiteiden suorittamiseksi saapuvilla enintään kuusi tuntia kiinniottamisesta.”

Virka-apupyynnön perusteella etsintäkuulutettu lapsi kuuluu säännöksen 2 momenttiin, jonka olisi kehotuksesta saavuttava poliisiasemalle tai mihin tahansa muuhun paikkaan, jossa etsintäkuulutuksen mukaiset toimenpiteet voidaan suorittaa. Käytännössä tämä paikka voisi olla mikä tahansa paikka, missä lapsi tavataan ja hänet voidaan sieltä toimittaa lastensuojeluviranomaisen pyytämään paikkaan. Lain valmistelutöissä ei ole kuitenkaan otettu kantaa minkälaisia tällaiset paikat voisivat olla. Sääntelyn puutetta kuvaa se, että ylipäättään myöskään etsintäkuulutuksen määritelmästä ei ole omaa säännöstään²⁵⁴. Kiinni ottamisen edellytyksenä kyseisessä etsintäkuulutetun kiinniottoa koskevassa säännöksessä on toimenpiteen kohteen todennäköinen toimenpiteiden vältteleminen. Sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisiin jo valmiiksi kuuluu aktiivinen välttelyn elementti, jonka vuoksi 2 momentin viimeinen lause mahdollistaa myös lapsen kiinniottamisen matalalla kynnyksellä.

Poliisilain 2 luvun 3 momentin mukainen etsintäkuulutetun kiinniottaminen vaatii usein käytännön syistä myös mahdollisen kotietsinnän etsintäkuulutetun henkilön löytämiseksi ja kiinniottamiseksi. Tästä säädetään poliisilain 2 luvun 4 §:ssä:

”Poliisimiehellä on oikeus tämän lain 6 luvussa tarkoitettuun poliisitutkintaan noudettavan henkilön löytämiseksi toimittaa kotietsintä tai paikanetsintä siten kuin pakkokeinolain 8 luvussa säädetään.

Etsinnästä päättää päällystöön kuuluva poliisimies. Muu poliisimies voi ilman päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöstä toimittaa etsinnän silloin, kun sen välitön toimittaminen on asian kiireellisyyden vuoksi välttämätöntä.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös poliisin muulle viranomaiselle antamaa laissa säädettyä virka-apua henkilön kiinniottamiseksi. Tällaisesta etsinnästä päättää päällystöön kuuluva poliisimies.”

²⁵⁴ Rantaeskola 2014:58.

Kyseisen säännöksen viimeisessä momentissa todetaan, että etsintä on mahdollinen myös muun viranomaisen esittämän virka-apupyynnön perusteella etsintäkuulutetun henkilön kiinniottamiseksi. Tällaisesta kotietsinnästä henkilön löytämiseksi puolestaan säädetään poliisilain sijasta pakkokeinolain 8 luvun 3 §:ssä:

”Yleinen kotietsintä saadaan toimittaa esitutkintaan noudettavan, kiinni otettavan, pidätettävän tai vangittavan, tuomioistuimeen tuotavan tai sinne rikosasian vastaajaksi haastettavan taikka henkilönkatsastukseen toimitettavan löytämiseksi hänen hallinnassaan olevassa paikassa.

Yleinen kotietsintä saadaan toimittaa muualla kuin etsittävän henkilön hallinnassa olevassa paikassa vain, jos etsittävän henkilön voidaan erittäin pätevin perustein olettaa olevan siellä.”

Kyseisen säännöksen mukaan kynnys kotietsinnän suorittamiseen kiinni otettavan asuntoon on eri kuin kotietsinnän suorittamiseen muualla kuin etsittävän henkilön hallinnassa olevaan asuntoon. Alaikäisyyden ja huostaanottopäätöksen vuoksi on yleistä, että luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset viettävät aikaansa muualla kuin omassa tai vanhempiensa asunnossa. Tällaiseen muun henkilön hallinnassa olevaan paikkaan voidaan suorittaa etsintä vain, kun lapsen *”voidaan erittäin pätevin perustein olettaa olevan siellä.”* Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on yleistä kotietsintää koskevassa kanteluratkaisussaan EOAK dnro 2773/4/15 todennut *erittäin pätevien perusteiden* kuuluvan suurinta todennäköisyyttä vaativiin näyttökynnyksiin pakkokeinolain todennäköisyysporrastuksessa. Erittäin pätevien perusteiden arviointi kuuluu virka-apua antavan viranomaisen eli poliisin arvioitavaksi. Edellä viitatussa kanteluratkaisussa kyse on ollut oikeuteen noudettavan tavoittamiseksi suoritetusta kotietsinnästä, jossa virka-apua on pyytänyt tuomioistuin.

2.4.2.2 Sisäänpääsyn turvaaminen

Sisäänpääsyn turvaamisella voidaan virka-aputehtävillä tarkoittaa myös muun henkilön kuin sijaishuoltopaikasta luvatta poissaolevan lapsen löytämistä ja kiinniottamista²⁵⁵. Syy asuntoon pääsemiseksi voi olla esimerkiksi viranomaisen velvollisuus tarkastaa ja varmistua lapsen turvallisista kasvuolosuhteista. Yksityishenkilön asuntoon menemisellä viranomaiset puuttuvat sekä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn kotirauhan suojaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa mainittuun kodin kunnioitukseen²⁵⁶. Perustuslain säännöksen mukaisesti jo-

²⁵⁵ Isoniemi 2012:72.

²⁵⁶ Lappi-Seppälä et al. 2018.

kaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Näitä pidetään eräinä yksilön perusoikeuksista²⁵⁷. Kotirauhan ydinalueena on perustuslakivaliokunnassa pidetty henkilön asuntoa, vaikka kotirauhan suoja ulottuu myös pidemmällekin²⁵⁸. Yksilön kotirauhan suoja ei kuitenkaan ole ehdoton. Sitä on rajoitettu muun muassa tässä tutkimuksessa käsitellyissä poliisi- ja pakkokeinolaissa. Näistä viimeistä käytetään lähtökohtaisesti rikoksen selvittämisessä vaadittavissa rajoitustoimenpiteissä. Yksityiselämän suojan peruslähtökohtana kuitenkin on yksilön oikeus suojautua viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta tai mielivaltaista oikeuksiin puuttumista vastaan²⁵⁹.

Sosiaaliviranomaisen, eli tässä tutkimuksessa erityisesti lastensuojeluviranomaisen toimivaltuus asuntoon pääsemiseksi tulee sosiaalihuoltolaista. Tällä hetkellä voimassa on kaksi eri sosiaalihuoltolain versiota (1301/2014 ja 710/1982), joista vanhemman osalta ainoastaan muutamia pykälä on jätetty voimaan. Vanhan lain voimaan jätetyistä säännöksistä 41 §:ssä säädetään sisäänpääsyn turvaamisesta:

”Milloin sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevan henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi sitä välttämättä vaatii eikä sosiaalihuollon tarve muutoin ole selvitettävissä, sosiaalityöntekijällä on oikeus 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen määräämän johtavan sosiaalihuollon viranhaltijan määräyksestä huollon tarpeen selvittämiseksi päästä tällaisen henkilön asuntoon tai muuhun olinpaikkaan.

Milloin asuntoon tai olinpaikkaan pääseminen estetään, on sosiaaliviranomaisen pyydettävä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:ssä tarkoitettua virka-apua poliisiviranomaiselta.”

Säännöksen mukaisesti poliisilla on laaja velvollisuus antaa virka-apua sosiaalihuoltolain mukaisissa pyynnöissä²⁶⁰. Edellytyksenä virka-apupyynnön esittämiselle on, että sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevan henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi välttämättä vaatii asuntoon pääsemistä. Sosiaalihuoltolain ohella myös poliisilaki on Rädyn teoksen julkaisun jälkeen uusittu.

Poliisilain kokonaisuudistuksessa virka-avun antamisen edellytyksissä on haluttu täsmentää estämisen alkamisajankohtaa. Lainvalmistelutöissä on korostettu, että estämiseksi voidaan katsoa tilanteet, joissa estäminen ei ole vielä alkanut, mutta sen voidaan perustelluista syistä epäillä alkavan²⁶¹. Näin ollen virka-apua pyytävän

²⁵⁷ Ruuska 2007:13.

²⁵⁸ PeVL 19/1985 vp.

²⁵⁹ HE 184/1999.

²⁶⁰ Rätty 2010:319.

²⁶¹ HE 224/2010 vp. s 156 & Rantaeskola 2014:209.

viranomaisen ei tarvitse kohdata konkreettista estämistä, vastustamista tai vastarintaa vaan perustellun virka-apupyynnön voi esittää myös ennakollisesti.

2.4.2.3 Kuljetuksen turvaaminen

Poliisi voi kuljettaa esimerkiksi virka-apupyynnön perusteella kiinniotetun lapsen tämän sijaishuoltopaikkaan²⁶². Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti poliisi ei kuitenkaan kuljeta omalla kalustollaan lasta tilanteissa, joissa kuljetuksen voidaan katsoa kuuluvan normaaliin lapselle järjestettävän hoidon piiriin.

Lapsen kuljetusvastuun on todettu olevan sijaishuoltopaikalla. Luvattomiin poissaoloihin liittyvistä kuljetuksista tasavallan presidentti 12.4.2019 vahistanut lastensuojelulakiin lisättäväksi 69 a §:n (HE 237/2018), jolla täsmennetään sijaishuoltopaikan vastuuta:

Jos lapsi on poistunut luvattomasti laitoksesta tai ei palaa laitokseen ennalta sovitusti luvallisen poistumisen jälkeen, laitoksen on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lapsen etsimiseksi ja palauttamiseksi laitokseen sekä ilmoitettava lapsen luvattomasta poissaolosta lapsen sijaishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle. Lapsen olinpaikan selvittyä laitoksen ja lapsen sijaishuollosta vastuussa olevan viranomaisen tulee yhteistyössä sopia lapsen kuljettamisesta takaisin laitokseen.

Lapsen kuljettamisen saa toteuttaa vain laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva työntekijä, jolla on lastensuojelulaissa tarkoitettu ammatillinen pätevyys, 13 §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai muu toimivaltainen viranomainen. Lapsen etsintää ja kuljettamista ei saa toteuttaa ostopalveluna. Lapsen etsinnästä ja kuljettamisesta on tehtävä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) mukaisesti kirjaukset lapsen asiakasasiakirjoihin. Edellä 2 momentissa tarkoitettu lasta kuljettava henkilö saa tehdä lapselle 66 §:ssä säädetyin edellytyksin ja tavoin henkilöntarkastuksen kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi lapsen hallussa olevat 65 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettut aineet ja esineet saadaan ottaa kuljettamisen ajaksi lasta kuljettavan henkilön haltuun. Ellei haltuun otettua ainetta tai esinettä palauteta lapselle kuljettamisen jälkeen, asiasta on tehtävä päätös siten kuin 65 §:n 3 momentissa säädetään.

Lapsen kuljettamisen aikana 2 momentissa tarkoitettu lasta kuljettava henkilö saa kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi pitää lasta lyhytaikaisesti kiinni, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen on lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi välttämätöntä. Kiinnipitämiseen turvautuneen henkilön on annettava laitoksen johtajalle siitä kirjallinen selvi-

²⁶² Rätty 2008:248.

tys. Lapsen terveydentila on tutkittava, jos kiinnipitämisestä aiheutuu lapselle vammoja tai fyysisiä jälkiä tai jos lapsi sitä pyytää. Kiinnipitämisen lioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Myös poliisilain valmistelutöissä on selkeästi todettu, että ”poliisi ei sille kuuluvien tehtävien puitteissa vastaa esimerkiksi muiden viranomaisten kuljetustarpeen tyydyttämisestä²⁶³.” Poikkeuksena tästä ovat kuitenkin virka-aputilanteet, joissa on perusteet olettaa vastarinnan syntyvän²⁶⁴. Tätä periaatetta on myös korostettu uudistetun poliisilain valmistelutöissä²⁶⁵.

Poliisihallituksen ohjeessa poliisin virka-avusta lastensuojelulain nojalla sijoitet-
tujen lasten tavoittamiseksi on vahvana pääperiaatteena todettu, että lastensuoje-
lulain nojalla sijoitetun lapsen säilyttämisessä ja kuljettamisessa vastuu on sosiaa-
liviranomaisilla. Poliisi voi kuljetustapauksissa antaa niin sanottua henkilöapua.
Tällaisen avun käsitettä ei ole ohjeessa avattu, mutta sillä tarkoitetaan sitä, että
poliisi voi tarvittaessa olla kuljetuksessa läsnä. Varsinainen kuljetus ei kuitenkaan
lähtökohtaisesti tapahdu poliisin kalustolla. Ohjeen mukaan kuitenkin lähellä si-
jaitsevaan sijaishuoltopaikkaan lapsi voidaan kuljettaa poliisin toimesta tapauk-
sissa, kun poliisi on ottanut lapsen kiinni ja kuljettaminen on poliisin oman toi-
minnan kannalta tarkoituksenmukaista²⁶⁶. Tältä osin ohjetta on tarkoituksenmu-
kaista päivittää ottaa huomioon voimaan tuleva lastensuojelulain 69 a §:

Etsintäkuulutettua lasta voidaan kuljettamisen ohella myös säilyttää poliisin ti-
loissa, kuten tässä tutkimuksessa on todettu poliisilain 2 luvun 3 §:ää käsiteltäessä.
Tällaisissa tapauksissa lapsi on kuitenkin luovutettava viipymättä lastensuojeluvir-
anomaisille tai sijaishuoltopaikkaan. Kiinniotto- ja säilöäpitotilanteissa on aina
punnittava, onko alaikäisen säilöäpitäminen lapsen edun ja poliisilain kaikkien
periaatteiden mukaista. Lastensuojelullisissa toimenpiteissä säilöönotto ei sitä ko-
vinkaan usein ole. Pääsääntöisesti alaikäistä tulisi säilyttää poliisin tiloissa vain
rikosperusteisesti ja poliisilain nojalla mainituissa tapauksissa vasta viimesijai-
sena toimenpiteenä.

Lastensuojeluviranomaisen virka-apupyynnöön liittyvän säilöönoton osalta viran-
omaisen harkintavaltaan liittyvä ketju poikkeaa olennaisesti perusoikeuksien ra-
joittamisesta. Kyseessä on lastensuojelutehtävä ja viranomaisen toimenpide on so-
peutettava perustuslaissa määriteltyjen normien sisään ottaen huomioon hallin-
non lainalaisuuden periaate ja oikeuslähteiden ensisijaisuuden periaate²⁶⁷. Tämän
takia viranomaisten harkintavallan käyttö ja toimenpiteiden perusteleminen ovat

²⁶³ HE 57/1994.

²⁶⁴ Rätty 2008:248.

²⁶⁵ HE 224/2010 vp. s 156 & Rantaeskola 2014:209.

²⁶⁶ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

²⁶⁷ Mäenpää 2017:288.

keskeisessä asemassa, kun pohditaan alaikäisen säilöön ottamista lastensuojelulisella tehtävällä. Asia ei kuitenkaan käytännön poliisi- ja lastensuojelutyössä ole näin mustavalkoinen. Tähän vaikuttaa erityisesti alaikäisen löytymisolosuhteet ja hänen sen hetkinen tilanne kokonaisuudessaan

2.4.2.4 Tietojen luovuttaminen lastensuojeluviranomaiselle

Tämä virka-apun antamisen muoto on tullut ensimmäisen kerran omissa tutkimuksissani vastaan kandidaatin tutkielmassani²⁶⁸. Silloin 400 tutkitun virka-apu-ilmoituksen joukosta 19 ilmoitusta eli noin 5 % tutkituista ilmoituksista koski lastensuojeluviranomaisen esittämää pyyntöä tietojen luovuttamisesta poliisin rekistereistä. Pro gradu – tutkielmassa en eritellyt tietojen luovuttamispyyntöjen osuutta virka-apupyyntöjen määrästä Olen kuitenkin erikseen todennut tämän ryhmän erottuvan tunnistettavana lastensuojeluviranomaiselle annettavan virka-apun muotona²⁶⁹.

Viranomaisen velvollisuus tietojen luovuttamiseen on kirjattu sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 20 §:ään:

”Valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.”

Tietojen luovuttamispyynnön perusteena on usein ollut lasta tai hänen vanhempiin koskevien tietojen saaminen lastensuojeluviranomaisen päätöksenteon tai lastensuojelutarpeen arvioinnin tueksi²⁷⁰. Pro gradu tutkielmaa tehdessäni huomasin, että näitä virka-apupyntöjä on kirjattu virheellisesti myös muuna asiana kuin virka-apuna²⁷¹. On siis oletettavaa, että tietojen luovuttaminen on yleisempää kuin se jo tehtyjen rekisteritutkimuksien valossa näyttäytyy.

²⁶⁸ Isoniemi 2011:8.

²⁶⁹ Isoniemi 2012:42.

²⁷⁰ Isoniemi 2011:31 & Isoniemi 2012:42.

²⁷¹ Isoniemi 2012:75-76.

2.4.3 Poliisihallituksen ohjeistus poliisille luvattomista poissaoloista ja kadonneista henkilöistä sekä tietojen kirjaamisesta

Suomessa poliisin toimintaa johtaa ja kehittää sisäministeriön ohjauksen mukaisesti Poliisihallitus, joka voi antaa alaistensa poliisiyksiköiden toimintaa koskevia ohjaavia ohjeita tai määräyksiä siten kuin Poliisihallituksen määräyksessä Poliisihallituksen antamista määräyksistä ja ohjeista (2020/2011/2117) sanotaan. Poliisihallituksella on siis paikallispoliisin toimintaa koskeva ohjausvalta.

Säädöspohjana Poliisihallituksen määräykselle toimii laki poliisin hallinnosta (110/1992). Poliisihallituksen tehtävistä ja muun muassa ohjausvallasta säädetään kyseisen lain 4 §:ssä. Mainitun määräyksen mukaisesti Poliisihallituksen määräysten ja ohjeiden tarkoituksena on ohjata poliisihallintoa muun muassa sen tarkoituksenmukaiseen toimintaan ja hyvän hallinnon noudattamiseen. Poliisihallituksen määräyksillä ja ohjeilla pyritään myös eri poliisiyksiköiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Tämä osa-alue on tarkastelussa myös tässä tutkimuksessa, Sitä on tarkasteltu virka-apuilmoitusten ja niissä esiintyvien erilaisten toimintakäytäntöjen kautta.

Edellä mainitun määräyksen mukaisesti Poliisihallituksen antamat kirjalliset normit kuvataan velvoittavuuden ja ohjaus- sekä oikeusvaikutuksen näkökulmasta seuraavasti:

Taulukko 1. Poliisihallituksen määräysten, ohjeiden, kirjallisten käskyjen ja ohjaavien kirjeiden velvoittavuus ja vaikutukset Poliisihallituksen määräystä 2020/2011/2117 mukaillen.

Asiakirjan luonne	Velvoittavuus	Yleinen ohjausvaikutus	Tapauskohtainen oikeusvaikutus
Määräys	kyllä	kyllä	kyllä
Ohje	kyllä (ellei perusteltua syytä poiketa)	kyllä	kyllä
Kirjallinen käsky	kyllä	ei	kyllä
Ohjaava kirje	ei	kyllä	kyllä (ellei perusteltua syytä poiketa)

Seuraavissa alaluvuissa esitellään tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät Poliisihallituksen antamat ohjeet. Edellä olevan taulukon mukaisesti kyseisillä asiakirjoilla on yleinen ja tapauskohtainen oikeusvaikutus ja näin ollen pääsäännön mukaisesti ne ovat poliisitoiminnallisesti velvoittavia asiakirjoja. Yksi niiden tarkoitus on yhdenmukaistaa kansallisia käytäntöjä. Perinteisesti ohjeiden ja määräysten tarkoitus on luoda ennakoitavaa viranomais- ja hallintokäytäntöä, jonka perusteella niiden voidaan katsoa kuuluvan niin kutsuttuihin heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin²⁷².

Oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittavuudeltaan kolmeen eri ryhmään:

1. vahvasti velvoittaviin
2. heikosti velvoittaviin ja
3. sallittuihin oikeuslähteisiin²⁷³.

Vahvasti velvoittaviin hyvän hallinnon oikeuslähteisiin kuuluvat perustuslain lisäksi hallintolaki ja muut eduskunnan säätämät lait sekä alati kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttava kansainvälinen oikeus. Suomessa on perinteisesti korostettu lainsäädännön ensisijaisuutta oikeuslähdeopissa²⁷⁴.

Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin voidaan edellä mainittujen lisäksi lukea muun muassa hyvää hallintoa koskevan lainvalmistelun esityöt, oikeuskäytäntö sekä lainvalvojien ratkaisukäytäntö²⁷⁵. Suomalaisessa ja skandinaavisessa oikeudenkäytössä lainvalmistelun esitöistä erityisesti hallitusten esitykset ovat varsinaisen lainsäädännön jälkeen keskeisessä asemassa lakia tulkittaessa²⁷⁶.

Sallittuja oikeuslähteitä puolestaan ovat muun muassa ratkaisua tukevat oikeustieteelliset lähdeteokset ja tutkimukset eli oikeuskirjallisuus²⁷⁷. Myös oikeusperiaatteiden on katsottu kuuluvan sallittujen oikeuslähteiden kategoriaan²⁷⁸.

Tällainen oikeuslähdeoppi määrittelee siis oikeuslähteiden etusijajärjestystä²⁷⁹. Tässä tutkimuksessa oikeuslähdeopissa kyse on siitä, kuinka pitkälle heikosti velvoittavat poliisin ohjeet ja määräykset, eli lakia alemman tason sääntely, ohjaavat poliisin toimintaa. Onko lakia alemman asteisen sääntely esimerkiksi ristiriidassa

²⁷² Hautamäki 2004:53.

²⁷³ Tuori & Kotkas 2016:140-141.

²⁷⁴ Tuori 2007:271.

²⁷⁵ Hautamäki 2004:53.

²⁷⁶ Tuori 2007:241.

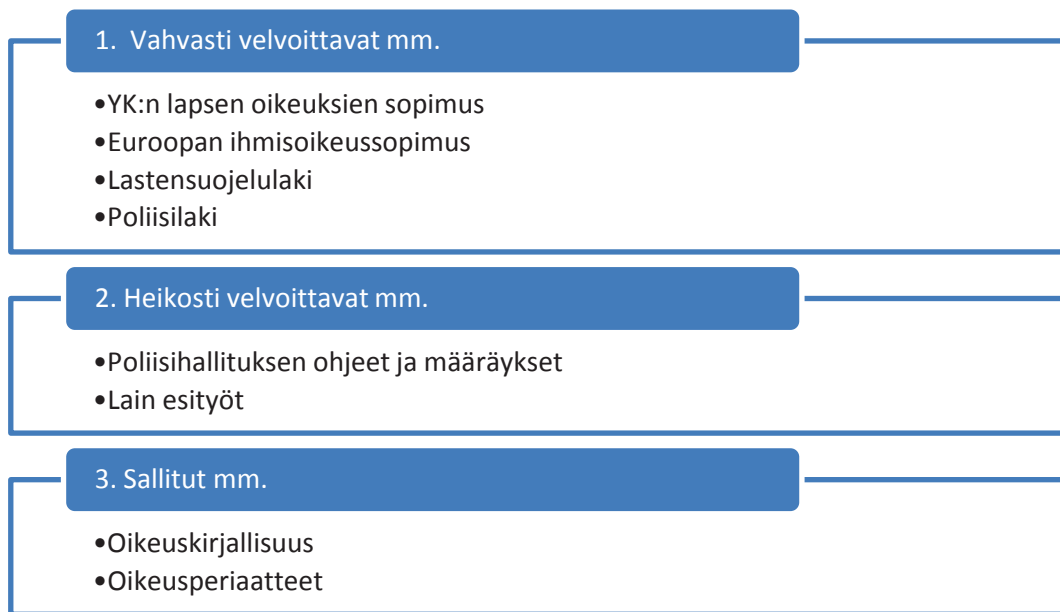
²⁷⁷ Karhu 2003:793.

²⁷⁸ Hautamäki 2004:49.

²⁷⁹ Husa & Pohjokainen 204:18.

kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön määrittämästä minimistä lapsen edun turvaamiseksi. Mikään laintasoinen oikeuslähde ei estäisi toimimasta lapsiystävällisemmin tai lapsen etua paremmin toteuttavalla tavalla luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolon pysäyttämiseksi.

Poliisihallituksen ohjeet eivät voi olla ristiriidassa lain (mm. lastensuojelulaki ja perustuslaki) ja laintasoisesti voimaan saatetun kansainvälisten sopimusten (mm. lapsen oikeuksien sopimus) kanssa. Tätä oikeuslähteiden etusijajärjestystä on kuvailtu myös seuraavassa kuviossa.



Kuvio 5. Luvattomiin poissaoloihin liittyvää sääntelyä oikeuslähteiden velvoittavuuden näkökulmasta.

Ohjausvaikutuksestaan huolimatta Poliisihallituksen ohjeilla ei myöskään lakia alemman asteisena sääntelynä voi olla yksikön oikeuksia ja velvollisuuksia velvoittavaa vaikutusta, sillä tällaisesta voidaan säätää vain lailla²⁸⁰. Samanaikaisesti poliisin ohjeistus heikosti velvoittavana oikeuslähteenä jättää tilaa erilaisille jatkokesymyksille esimerkiksi siitä, miksi ohjeistuksista huolimatta poliisin ja sidosryhmien toimintakäytännöt vaihtelevat poliisipiireittäin²⁸¹.

²⁸⁰ PeVL 5/1999 vp.

²⁸¹ Isonemi 2012:78-80.

2.4.3.1 Poliisin virka-apu lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi

Sijoitettujen lasten ja nuorten luvattomiin poissaoloihin liittyen on annettu ohje *Poliisin virka-apu lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi* myöh. *virka-apuohje*. Tämän virka-apuohjeen mukaan luvatta sijaishuoltopaikasta poistuneen lapsen tai nuoren karkaus- tai poistumistapaus, ”*mikäli hänen ei epäillä olevan konkreettisesti vaarassa, on ensisijaisesti lastensuojelutehtävä²⁸²*.” Jos poliisilta odotetaan tällaisissa tilanteissa aktiivisia toimenpiteitä, tulee lastensuojeluviranomaisen pyytää poliisilta virka-apua.

Virka-apuohje on saatettu voimaan 1.3.2015. Se on nykyisellään voimassa 31.12.2019 saakka. Nykyinen ohje on muuttanut ja kumonnut samannimisen 1.2.2012 voimaan saatetun ohjeen (2020/2012/312). Ensimmäinen virka-apuohje annettiin 31.10.2011 ja se tuli voimaan 14.11.2011.

Voimassa olevan ohjeen mukaisesti poliisi suorittaa ”*aktiivista kadonneen henkilön etsintää ja tutkintaa, jos*

- henkilön voidaan epäillä eksyneen tai
- joutuneen rikoksen tai onnettomuuden uhriksi tai
- tämän voidaan muuten epäillä olevan konkreettisesti vaarassa (esim. itse-tuhoinen käyttäytyminen, kylmä vuodenaika) tai
- kadonnutta ei ole kohtuullisessa ajassa muuten tavoitettu (”kohtuullinen aika” on tulkittava kulloisenkin tilanteen mukaan, eikä sitä voi ohjeella määritellä).”

Kadonneen henkilön etsinnästä ja siihen liittyvästä poliisitutkinnasta on annettu oma erillinen ohjeensa, joka käydään läpi seuraavassa alaluvussa. Edellä mainittu luettelo on lähes identtinen kadonneen henkilön etsinnästä annetun ohjeen kuvailuissa tapauksissa, joissa poliisin on viipymättä käynnistettävä tutkinta- ja etsintätoimenpiteet. Virka-apuohjeen osalta samojen kriteerien täytyessä poliisi suorittaa vain *aktiivista etsintää*, kun kadonneen henkilön tapauksissa käytetään *viipymättä* – sanaa. Sekä virka-apuohjeessa että kadonneen henkilön etsinnästä annetussa ohjeessa mainitaan erikseen, että kadonneen henkilön etsintä on poliisilain 2 luvun 1 §:n perusteella poliisin tutkittavaksi kuuluva tehtävä. Virka-apuohjeessa mainitaan erikseen, että ”*poliisin tulee suhtautua asiaan sitä vakavammin mitä nuoremmasta lapsesta on kyse.*”

²⁸²Poliisihallituksen ohje POL-2015–231.

Virka-apuohjeen toimivaltapykäläksi määritellään lastensuojeluviranomaisen osalta sosiaalihuollon asiakaslain 22 § ja lastensuojelulain 45 §. Lastensuojeluviranomaiseksi ohje määrittelee kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tai sen asettaman vaatimukset täyttävän viranhaltijan. Ohjeessa erikseen mainitaan, ”*että valtion koulukotien johtajat tai heidän valtuuttamansa virkamiehet voivat tehdä poliisille virka-apupyynnön, koska ovat virkavastuulla toimivia virkamiehiä.*” Tältä osin ohjeen linjaus on lain vastainen lastensuojelulain 45 §:n mukaisen toimivallan puuttumisen osalta. Valtion koulukodeilla ei ole lastensuojelulain 45 §:n mukaista toimivaltaa. Varsinaisen virka-apupyynnön osalta Poliisihallituksen kanta on perusteltu oikein.

Lapsen edun näkökulmaan peilaten Poliisihallituksen linjaus on mielestäni kuitenkin lapsen edun mukainen vaikkakaan se ei perustu viitattuun lastensuojelulain pykälään. Lastensuojelulain 45 §:n sisältöjä tulisi tältä osin pohtia uudestaan. Nykyisellään se ei selkeästi vastaa valtion koulukoteja ja kaikkia kunnallisia sijaishuoltopaikkoja koskettaviin virka-avun antamisen haasteisiin puhuttamakaan yksityisten sijaishuoltopaikkojen tilanteesta.

Poliisin osalta keskeiseksi toimivaltapykäläksi mainitaan poliisilain 2 luvun 4 §:n mukainen etsintä henkilön kiinniottamiseksi. Ohjeen mielenkiintoista terminologiaa kuvastaa se, että ohjeessa todetaan lainkohdan olevan merkityksellinen ns. ”*koulukotikarkurijutuissa.*” Kyseinen termi on kulkenut myös ohjeen aiempien versioiden mukana. Tältä osin viittaus *koulukotikarkuriin* on yhtäältä luvattoman poissaolon ilmiötä vähättelevä ja toisaalta vääristävä. Ensinnäkin koulukoteja on Suomessa yhteensä seitsemän²⁸³. Ohjeen tarkoitus ei liene rajata esimerkkiä ainoastaan näihin seitsemään lastensuojelulaitokseen. Samanaikaisesti luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on todettu laajuudeltaan sellaiseksi ilmiöksi, että siitä täytyy antaa ohje. Tämän taustan valossa kuvittelisi, että ilmiötä pystyisi kuvailemaan monisanaisemmin tuoden esiin ilmiön eri ulottuvuuksia.

Ohjeen mukaisesti virka-apua tulee lähtökohtaisesti pyytää lapsen sijoituspaikkakunnan poliisilta siitä riippumatta, minkä kunnan lastensuojeluviranomainen virka-apua pyytää. Virka-apupyynnöstä tulisi ilmetä:

- ”*Kohdehenkilön tiedot henkilötunnuksineen*
- *kohdepaikka ja sen liitännäisyys kohdehenkilöön*
- *pyydetty virka-aputoimi ja perusteet pyynnölle*
- *virka-aputoimelle esitetty mahdollinen ajankohta*

²⁸³ Lastensuojelun käsikirja 2018b.

- *pyytäjän nimi sekä virka-asema ja yhteystiedot (ottaen huomioon myös virka-ajan ulkopuolinen aika)*
- *mahdollisesti pyytäjän puolesta toimivan henkilön yhteystiedot*
- *allekirjoitus ja päiväys*
- *virka-apupyynnön lakiperusta.”*

Tutkimuksen kannalta poliisitoiminnallisesti ohjeen keskeinen ohjaus- ja tulkintavaikutus on se, että luvaton poissaolo tai sijoituspaikkaan palaamatta jääminen ei ole ensisijaisesti poliisitehtävä. Lastensuojeluviranomaisen on *tavanomaisissa* poistumistapauksissa pyydettävä poliisilta virka-apua. Kadonneen henkilön etsintää ja siihen liittyvää tutkintaa puolestaan suoritetaan erikseen mainittujen kriteerien täyttyessä. Kriteereistä keskeisimpänä luvattomien poissaolojen tilannekuvaan peilaten on *kohtuullisen ajan* kestänyt poissaolo ja sen määritelmä tai määrittelemättömyys. Tavanomaisen poistumistapauksen tai keston rajanvetoa ei ole ohjeessa poliisitoiminnallisesti eikä lastensuojeluviranomaisen näkökulmasta juurikaan pohdittu Ohjeessa kuitenkin todetaan, että alkuperäisen virka-apuilmoitukseen lisätään ”kadonnut henkilö” nimike, jos luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistunutta henkilöä ei tavoiteta kohtuullisessa ajassa. Alkuperäisen virka-apu lastensuojeluviranomaiselle - nimikkeen etsintäkuulutuksen lisäksi kadonneesta henkilöstä tulisi laatia oma etsintäkuulutus.

Ohjetta ei sen hengen ja sanamuotojen perusteella ole vahvasti sidottu lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen. Tämä näkyy erityisesti laveana tulkintana siitä, koska luvaton poissaoloa aletaan pitämään katoamisena. Kyseisessä tulkinnassa lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukainen päätöksentekoharkinta on sidottu poissaolijan itseltä kannalta ulkopuolisiin kriteereihin eikä lapsen edun toteutumista tai vaarantumista tosiasiallisesti selvitä. Ohjeessa ikään kuin sivuutetaan se vaihtoehto, että luvaton poissaolo voi ilman konkreettisia vaaraelementtejä tai pitkäkestoisuutta olla vaaraksi lapselle.

2.4.3.2 Kadonneen henkilön etsintä ja poliisitutkinta

Kadonneen henkilön etsinnästä annettu ohje on yhtä lailla poliisia velvoittava ohje. Poliisilain 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin silloin, kun on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi. Tutkinta- ja etsintätoimenpiteet on puolestaan käynnistettävä viipymättä katoamisilmoituksen vastaanottamisesta silloin kun:

- *”kadonneeksi ilmoitetun henkilön tiedetään olevan kyvytön huolehtimaan itsestään (lapsi, vanhus, sairas henkilö) tai*

- *olosuhteet muutoin ovat sellaiset, että henkilö on hengen tai terveyden vaarassa taikka*
- *henkilön epäillään joutuneen rikoksen uhriksi²⁸⁴.*”

Etsinnän aloittamisen kiireellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon mm. vuodenaika, sääolot ja olosuhteet muutoin. Kadonneen henkilön etsintää koskeva ohje on monilta osin tulkinnanvaraisempi kuin edellä kuvattu virka-apuohje. Kadonneen henkilön etsintää koskeva ohje on monelta osin myös varsin operatiivinen keskittyen kadonneen henkilön etsinnässä ja siihen liittyvässä poliisitutkinnassa suoritettaviin toimenpiteisiin. Tämän tutkimuksen osalta huomionarvoista on tämän ja virka-apuohjeen kriteerit siitä, milloin tapausta olisi pidettävä *kadonneen henkilön etsintänä* ja milloin etsintätoimenpiteet olisi aloitettava *viipymättä*.

2.4.3.3 Tietojen kirjaaminen poliisiasian tietojärjestelmään (PATJA)

Tämän niin kutsutun PATJA-kirjausohjeen tavoitteena on yhdenmukaistaa PATJA:an kirjattavien ilmoituksien kirjaamisen menettelyä. Ohjeella ei ole mitään tekemistä varsinaiseen luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen tai henkilön katoamiseen vaan ohjeessa määritellään tutkittavasta asiasta kirjattavan ilmoituksen teknisiä ja laadullisia vaatimuksia. Ohjeessa korostetaan yksittäisen PATJA:an kirjatun ilmoituksen laadullista merkittävyyttä laajemmassa yhteydessä:

”Ilmoituksen tietojen kirjaaminen mahdollisimman täydellisinä varmistaa eri tunnuslukujen luotettavuuden ja keskinäisen vertailukelpoisuuden sekä palvelee rikosten ja tapahtumien sarjoittamista ja analyysitoimintaa, vaikka itse yksittäinen teko tai tapahtuma olisikin ilmoitushetkellä vähäiseksi luokiteltava ja arvioitu jäävän selvittämättömäksi²⁸⁵.”

PATJA-kirjausohjeen mukaan ilmoitusta on päivitettävä tutkinnan aikana ja viimeistään tutkinnan päättyessä sen on vastattava suoritettua tutkinnan kulkua. PATJA-ilmoitus koostuu sekä perusilmoituksesta, että tutkinnan päätöstiedoista, jonka osalta ohjeessa todetaan, että tutkinnan päätöstietojen on oltava oikein sekä poliisin että asiakkaan oikeusturvan vuoksi. Myös tältä osin ohjeessa todetaan, että päätöstiedoilla on vaikutusta poliisin toiminnan tunnuslukuihin, kuten tutkinnan kestoon ja erilaisiin muihin tilastoihin.

²⁸⁴ Poliisihallituksen ohje 2020/2013/3057.

²⁸⁵ Poliisihallituksen ohje 20/2013/5231.

2.4.3.4 Yhteenveto ohjeista

Poliisia velvoittavat ohjeet selkeästi eriyttävät toisistaan sijoitettujen lasten ja nuorten luvatta poistumiset ja kadonneen henkilön etsinnän. Tältä osin PATJA-kirjausohje itsessään ilmoituksen laadullisine vaatimuksineen voi luoda ensimmäisen ristiriidan ilmoitusta kirjaavalle poliisille siitä, tulisiko näiden ohjeiden hengessä asiaa tutkia virka-aputehtävän sijasta kadonneen henkilön tutkintana. Ohjeistusten sanoma kuitenkin on, että luvatta sijaishuoltopaikasta poistuneiden tai sinne palaamatta jääneiden lasten asiat kierrätetään virka-apupyynnön kautta ja asiasta ei tulisi pääsääntöisesti kirjata ja käynnistää kadonneen henkilön etsintää.

Virka-apuohjeen voi tältä osin nähdä lapsen edun vastaiseksi rajoittaen perusteetomasti luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneiden lasten ja nuorten oikeuksia. Ohjeen mukaisesti poliisi aloittaa etsinnän vain tapauksissa, joissa lapsi tai nuori on konkreettisesti vaarassa. Toisen tulkinnan mukaan kadonneen henkilön etsintää aletaan suorittamaan, jos lasta tai nuorta ei tavoiteta *kohtuullisessa ajassa*²⁸⁶. Kyseisen aikamääreen tulkintavastuu on jätetty poliisille. Pelkästään kadonneeksi ilmoitettujen henkilöiden kohdalla aktiivista etsintää suoritetaan lievemmin kriteerein. Virka-apuohjeen ja kadonneen henkilön etsinnästä annetun ohjeen voi tältä osin nähdä paitsi lapsen edun vastaisena myös ristiriitaisena. On syytä huomioda, että lapsesta, jota ei ole otettu huostaan tai kiireellisesti sijoitettu, ei edes voisi tehdä tässä tutkimuksessa käsiteltyä virka-apupyynnöä vaan vaihtoehtoisiksi jäisivät kadonneen henkilön etsintä tai ilmoituksen kirjaamatta jättäminen.

Poliisihallituksen antamien ohjeiden velvoittavuus on kirjattu siten, että niiden ”*noudattamisesta voidaan perustellusta syystä yksittäistapauksessa poiketa*”²⁸⁷. Kuitenkin lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen nimissä luvatta poistumistapauksissa ei-aktiivisen poliisitoiminnan puolelle tulisi siirtyä vasta kun virka-apuohjeen mukaiset aktiivisen etsinnän edellytykset eivät varmuudella täyty. Aktiivisesta etsintävelvoitteesta voitaisiin poiketa perustellusta syystä yksittäistapauksessa. Myös poissaolon pitkittyessä tulisi aktiivisten etsintätoimien kynnystä arvioida jatkuvasti, sillä esimerkiksi konkreettisen vaaran olemassaoloa voi indikoida se, ettei lapseen tai nuoreen enää saadakaan yhteyttä. Riskiä kohottavien havaintojen vallitessa aktiivisen tai ei-aktiivisen toiminnan suorittamista tai suorittamatta jättämistä tulisi peilata lapsen edun toteuttamisen kannalta.

²⁸⁶ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

²⁸⁷ Poliisihallituksen ohje 2020/2011/2117 s. 4.

Ohjauksellaan Poliisihallitus on ylhäältä alaspäin linjannut, miten poliisi organisaationa suhtautuu luvattomiin poissaoloihin. Poliisihallituksen tulkinta noudattelee lainsäädäntöä, mutta on ristiriidassa lapsen oikeusasemaa korostaneen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen kanssa²⁸⁸. Uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen mukaan lapsen aseman ja olosuhteiden parantamiseksi on mahdollista toimia positiivisen erityiskohtelun tavoin²⁸⁹. On myöskin huomioitavaa, että lainsäädännöllisesti mikään ei estä, että jokainen luvaton poissaolo tulkittaisiin kadonneeksi henkilöksi. Ohjeistuksen valossa kyse näyttää olevan enemmänkin poliisille kuuluvan tehtävän tulkinnasta ja rajanvedosta sen välillä eikä niinkään tosiasiallisesta tulkinnasta siitä, onko kyseessä kadonnut henkilö.

²⁸⁸ Saraviita 2011:126.

²⁸⁹ HE 309/1993 vp s. 44.

3 LUVATTOMAT POISSAOLOT POLIISIASIAIN TIETOJÄRJESTELMÄN VALOSSA

Poliisi kirjaa lasten ja nuorten luvattomat poissaolot poliisiasiain tietojärjestelmään (PATJA) saadessaan poissaoloa tai sijaishuoltopaikkaan palaamatta jäämistä koskevan virka-apupyynnön.²⁹⁰ Asia tulee Poliisihallituksen ohjeen mukaisesti kirjata poliisin antamana virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle.

Yli puolet Euroopan Unionin jäsenmaista tunnustaa luvattomat poistumiset kadonneiksi henkilöiksi. Euroopan komissio on vastaavasti hyväksynyt tällaiset tapaukset kadonneiksi lapsiksi. Suomi kuuluu eurooppalaiseen välimaastoon siten, että luvattomat poissaolot on tunnistettu yhdeksi kateissa olevien henkilöiden ryhmäksi²⁹¹. Tämä näkyy käytännössä siten, että luvaton poissaolo kirjataan PATJA:an virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle. Yksi tällainen PATJA:an kirjattu virka-apuilmoitus voi koskea useampaa kuin yhtä henkilöä tai yhtä luvatonta poissaoloa.

Kirjaamiskäytäntöjen takia luvattomasti poistuneista ja kadonneista henkilöistä on hankala saada kokonaiskuvaa. Tässä luvussa tarkastelen poliisiasiain tietojärjestelmästä saatavissa olevan luvattomia poissaoloja koskevan tiedon käyttöä tällaisen kokonaiskuvan muodostamisessa. Tavoitteena on antaa jäsentynyt kuva lasten ja nuorten luvattomista poissaoloista sijaishuoltopaikoista poliisiasiain tietojärjestelmään tallennettujen tapausten valossa. Havainnot eivät kuvaa yksinomaan poliisilla olevaa tietoa näistä poissaoloista vaan kirjauksista saa arvokasta tietoa muiden toimijoiden tavoista toimia. Erityisesti ilmoitukset valottavat myös tapausten kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen kautta osaksi poliisiorganisaatioon tullutta tapaa suhtautua luvattomiin poissaoloihin. Kyse on virka-avusta lastensuojeluviranomaisille. Luvaton poissaolo ei ole kadonneen, erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön etsimistä.

²⁹⁰ PATJA on poliisin valtakunnallinen tietojärjestelmä, josta säädetään tarkemmin laissa henkilö-
tietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003). Lain 2 luvun 2 § säättää, mitä kaikkea tietoa
PATJA:an olisi mahdollista kirjata eri henkilöistä ja tapahtumista. Varsinaisesti PATJA koostuu lu-
kuisista osarekistereistä, joista osa on listattu jo kumotun lain poliisin henkilörekistereistä
(509/1995) 1 a §:ssä. Virka-apuilmoituksen ja minkä tahansa rikos- tai sekalaisilmoituksen keskei-
sin osa on perusilmoitus. Tämä ilmoitus on osa PATJA:n niin kutsuttua tutkinta- ja virka-apujärjes-
telmää. Perusilmoitukseen kirjattujen tietojen pohjalta laaditaan tarvittaessa etsintäkuulutus,
joka puolestaan on osa etsintäkuulutusrekisteriä. Kun kirjattu ilmoitus tutkinnan valmistumisen
jälkeen päätetään, kirjataan PATJA:an vielä erikseen tutkinnan päätöstiedot

²⁹¹ Euroopan komissio 2013:14-15.

Tarkastelen aluksi poliisiasia-ain tietojärjestelmään (PATJA) kirjattavaa tietosisältöä ja sen jälkeen havaintoaineiston kokoamista PATJasta sekä aineiston luokitte-
 lua ja lopuksi näin muodostuvaa kuvaa luvattomista poissaoloista sijaishuolto-
 paikoista.

3.1 Poliisin tieto luvattomista poissaoloista sijaishuoltopaikasta

Kun poliisille ilmoitetaan luvattomasta poissaolosta sijaishuoltopaikasta, virka-
 apuohjeen mukainen käytäntö on kirjata se poliisiasia-ain tietojärjestelmään eli
 PATJA:an otsikolla eli tutkintanimikkeellä virka-apu lastensuojeluviranomaiselle.
 Kadonneen henkilön etsinnälle ja siinä asiassa suoritettavalle poliisitutkinnalle on
 olemassa oma otsikkonsa eli tutkintanimike kadonnut henkilö.²⁹² Mikäli virka-
 apupyynnön kohteena olevaa lasta tai nuorta ei kohtuullisessa ajassa tavoiteta, vel-
 voitetaisiin poliisin virka-apuohje poliisin lisäämään otsikkotiedoksi myös kadonnut
 henkilö – tutkintanimikkeeseen.

Tutkintanimikettä on tietyissä tapauksissa mahdollista määritellä niin kutsutun
 teontarkenteen avulla. Esimerkiksi tutkintanimikkeeseen rattijuopumus - kohdalla
 teontarkenne voi määritellä teosta epäillyn henkilön käyttämän päihteen alkoho-
 liksi tai muuksi päihteksi tai näiden yhdistelmäksi. Tutkintanimike virka-apua
 muulle viranomaiselle kuin poliisille annettaessa on virka-apu muulle viranomi-
 selle. Tälle tutkintanimikkeelle on lukuisia teontarkenteita. Kun kysymys on luvat-
 tomasta poissaolosta sijaishuoltopaikasta, tutkintanimikkeeksi kirjataan siis
 virka-apu muulle viranomaiselle. Asianmukainen teontarkenne on virka-apu las-
 tensuojeluviranomaiselle.

Perusilmoitus on se asiakirja, joka on kaiken muun PATJA:an kirjatun tiedon poh-
 jana ja johon tutkinnan kannalta olennaiset asiat kirjataan tai tulisi kirjata. Tämä
 on yleensä myös se tutkinnasta muodostuva asiakirja, johon asianosaisten on
 mahdollista tutustua ja joka heidän on mahdollista saada itselle. Pääöstietoihin
 puolestaan kirjataan ne perustelut ja lainkohdat, joiden takia tutkinta päätetään.
 Tämän jälkeen perusilmoitus sekä tutkinnan päätöstiedot arkistoidaan PATJA:an
 arkistohakemistoon. Virka-apupyynnön, rikosepäilyn tai henkilön katoamisen pe-
 rusteella on mahdollista kirjata myös etsintäkuulutus etsintäkuulutusrekisteriin.

²⁹² PATJA sallii useamman tutkintanimikkeeseen lisäämisen samaan ilmoitukseen ja tämä on yleinen
 käytäntö esimerkiksi ojaan suistuneen rattijuopon kohdalla, jolloin tutkintanimikkeitä ovat aina-
 kin 1. rattijuopumus ja 2. liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Samalla tavoin myös kahden
 henkilön välinen pahoinpitely kirjataan yhteen rikosilmoitukseen, jolloin ilmoitukseen kirjataan
 pahoinpitelyt numero 1 ja 2, joissa epäiltyjen ja uhrien asianosaisuudet menevät ristiin.

Näin ollen poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta tai vasta-
vuoroisesti kadonneen henkilön etsintää koskevasta ilmoituksesta tulisi perusil-
moituksesta, päätöstiedoista ja etsintäkuulutustiedoista löytyä tieto, milloin,
mistä, miten ja missä olosuhteissa sekä kenen toimesta lapsi tai nuori on löytynyt.

3.2 Ongelmat luvattomien poissaolojen ja kadonneiden henkilöiden tilastoinnissa

Suomessa on vaikea saada tietoa kadonneiden henkilöiden kokonaismäärästä. Ka-
donneiden etsinnästä ja katoamisten tutkinnasta vastaakin poliisi. Suomen viran-
omaiset harvoin tiedottavat kadonneiden henkilöiden lukumääriä julkisuuteen.
Myöskään avoimista lähteistä on vaikeaa tai miltei mahdotonta saada arviota ka-
donneiden henkilöiden lukumääristä. Tähän kadonneiden henkilöiden tilastoin-
tiin vaikuttaa vahvasti kadonneen henkilön ja luvattoman sijaishuoltopaikasta
poissaolemisen tulkinnat, määritelmät ja rajanvedot sekä se miten tapaus lopulta
kirjataan PATJA:an. Kokonaismääristä, johon sisältyvät luvattomat poistumiset
sijaishuoltopaikasta, voi saada jonkinlaisen kokonaiskuvan vertaamalla eri tieto-
lähteitä ristiin. Numerotieto on kirjaamiskäytäntöjen takia ainoastaan suuntaa an-
tava.

Euroopan komission raportissa *Missing children in the European Union - Map-
ping, data collection and statistics* julkaistun tiedon mukaan Suomessa, Tans-
kassa, Puolassa ja Italiassa raportoidaan vuosittain kadonneiden lasten määräksi
50–75 lasta jokaista 100 000 lasta kohden²⁹³. Tarkemmin eriteltynä katoamista-
pauksia oli Suomessa 672 vuonna 2011 ja 574 vuonna 2012²⁹⁴.

Nämä vuosien 2011 ja 2012 luvut on johdettu Polstat-tietojärjestelmästä, jonka tie-
dot johdetaan koneellisesti säännöllisin väliajoin PATJA:sta. Näissä tapauksissa
kyseiseen lukuun on sisällytetty kadonnut henkilö – tutkintanimikkeellä kirjatut
katoamistapaukset, joissa kohdehenkilö on ollut 18-vuotias. Tästä tilastosta puut-
tavat täysin luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset ja nuoret, joiden
asia on kirjattu poliisin antamana virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle. Sa-
manaikaisesti Euroopan komissio on kuitenkin hyväksynyt sijaishuoltopaikasta
luvatta poistuneet lapset yhdeksi kadonneiden lasten kategoriaksi²⁹⁵ ja yli puolet
EU-jäsenmaista tunnustaa luvatta poistumiset yhtä lailla osaksi kadonneiden las-
ten määritelmää²⁹⁶.

²⁹³ Euroopan komissio 2013:38.

²⁹⁴ emt. 71.

²⁹⁵ emt. 13.

²⁹⁶ emt. 5.

Samassa Euroopan komission kadonneisiin lapsiin keskittyvässä raportissa on Suomessa luvattomien poissaolojen määrien todettu olevan huomattavasti suuremmat kuin alle 18-vuotiaden katoamiset. Alla olevat luvut on Euroopan komissiolle poliisin sijasta toimittanut Häätäkeskuslaitos.

Taulukko 2. Luvattomien poissaolojen määrä Suomessa häätäkeskuslaitoksen Euroopan komissiolle ilmoittaman tiedon mukaisesti edellä mainittua lähdettä mukaillen.

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012
Luvattomat poissaolot	5810	7170	7870	9120	7560 ²⁹⁷

Edellinen taulukko on siis häätäkeskuslaitoksen keräämää tietoa heidän tietoonsa tulleista luvattomista poissaoloista. Kyse ei edelleenkaan ole PATJA:an kirjatusta poliisin antamista virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa. Häätäkeskuksen tilastointi näin laajassa aineistossa voi koostua vain häätäkeskukselle raportoituihin luvattomiin poissaoloihin ilman sen tarkempaa erittelyä itse poistuneesta lapsesta tai nuoresta.

Vertailun vuoksi Lastensuojelun keskusliitto on saanut omaa julkaisuaan varten poliisilta vuoden 2011 tiedoksi, että virka-apupyynnö on esitetty 3907 lapsesta²⁹⁸. Asiayhteydestä pystyy kuitenkin päättelemään, että tämä tarkoittaa esitettyjen virka-apupyynnöiden lukumäärää, jolloin saman lapsen toistuvat virka-apupyynnöt ovat kasvattaneet mainittua summaa.

Erot ilmoitetuissa lukumäärissä ovat huomattavia. Poliisille esitetty virka-apupyynnö tai PATJA:an kirjattu ilmoitus poliisin antamasta virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle ei nykyisellään palvele katoamistapauksien luotettavaa tilastointia.²⁹⁹ Esimerkiksi yksittäinen esitetty virka-apupyynnö voi ikään kuin jäädä voimaan, kun lapsi tai nuori poistuu uudestaan luvatta eikä poliisi ole saanut tietoa aiemmasta sijaishuoltopaikkaan palaamisesta.

²⁹⁷ Euroopan komissio 2013:85.

²⁹⁸ Lastensuojelun keskusliitto 2013:11.

²⁹⁹ Isoniemi 2012:75-76.

Aiemman tutkimuksen mukaan 83 prosenttia PATJA:an kirjatusta poliisin antamista virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle koskettaa luvattomia poissaoloja.³⁰⁰ Yksi virka-apuilmoitus voi puolestaan tarkoittaa useampaa kuin yhtä luvattonta tai poissaoloa sekä koskettaa useampaa kuin yhtä luvattonta poissaolijaa.

3.3 Poliisin tietoon tulleet virka-apupyynnöt lastensuojeluviranomaiselle

Tätä tutkimusta varten on havaintoaineistoksi haettu kaikki aikavälillä 1.1.2013–31.12.2014 PATJA:an kirjatut ilmoitukset, joissa poliisia on pyydetty antamaan virka-apua lastensuojeluviranomaiselle. Hakuteknisistä ja tiedonhallintaan liittyvistä syistä varsinainen hakulauseke on tehty PATJA:n rikitrip-laajennusta apuna käyttäen. Rikitrip on selainpohjainen hakuohjelma, jonka avulla PATJA:an kirjatut ilmoitukset on nopeampi ja tehokkaampi hakea ja selata. Pelkästään PATJA:n käyttöliittymää apuna käyttäen tutkimusta ei olisi ollut mahdollista suorittaa tässä laajuudessa. Rikitrip-laajennukseen kirjattu hakulauseke koostui seuraavista ehdoista:

1. **Asianimike/tutkintanimike:** Virka-apu toiselle viranomaiselle³⁰¹
2. **Teon tarkenne:** Lastensuojeluviranomaiselle³⁰²
3. **Aikaväli:** 1.1.2013–31.12.2014³⁰³.

Rikitripiin kirjautuessa on mahdollista valita, mihin poliisipiireihin haku ulotetaan. Käytetty hakulauseke ja tehty kirjautumisvalinta kattoi kaikki Suomen poliisipiirit mukaan lukien Ahvenanmaan itsehallintoalueen Ålandspolismyndigheten. Myös Ahvenanmaalla käytetään PATJA:aa ja tältä osin virka-avun pyytäminen ja antaminen tapahtuvat samojen käytäntöjen mukaisesti. Valtakunnallisille erillisyksiköille eli keskusrikospoliisille ja suojelupoliisille ei ollut kirjattu yhtään poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamaa virka-apua vuosina 2013–2014.

³⁰⁰ Isoniemi 2012:72.

³⁰¹ Virka-apua voivat omien toimivaltuuksiensa rajoissa pyytää kaikki siihen oikeutetut viranomaiset. Tämän vuoksi asianimikettä täytyy vielä tarkentaa *teon tarkenne* -kohdassa. Tässä yhteydessä *toisella viranomaisella* tarkoitetaan muuta viranomaista kuin poliisiviranomaista. PATJA:ssa on erillinen asianimike *virka-apu poliisille*.

³⁰² Virka-apua voidaan antaa myös esimerkiksi oikeuslaitoksille, maahanmuuttovirastolle, terveydenhoitoviranomaiselle ja sosiaaliviranomaiselle.

³⁰³ Hakuehtona voidaan käyttää joko tosiasiallista tapahtuma-ajankohtaa tai PATJA:an kirjaamisen ajankohtaa.

Haku tuotti yhteensä 4725 osumaa eli PATJA:an kirjattua ilmoitusta lastensuojeluviranomaiselle annetusta virka-avusta. Tutkimuksen ollessa virka-apuilmoituksen osalta sekä kvalitatiivinen että kvantitatiivinen, on kaikki 4725 ilmoitusta käyty yksitellen läpi.

Vuosittaisen vaihtelun ja tutkimuksen vertailukelpoisuuden vuoksi rikitrip-laajenuksella on haettu edellä mainitulla tavalla kirjatut virka-apuilmoitukset vuosilta 2013-2018. Kuuden vuoden keskiarvo on 2383,5 ilmoitusta ja otantajakson kahden vuoden keskiarvo 2362,5 ilmoitusta, joten kirjattujen ilmoitusten valossa ilmoitusten määrät ovat pysyneet vertailukelpoisina.

Taulukko 3 Poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta kirjattujen ilmoitusten määrä vuosittain³⁰⁴

Vuosi	Ilmoitusten määrä
2013	2525
2014	2200
2015	2521
2016	2315
2017	2355
2018	2385

Ilmoituksia tarkemmin läpikäydessä ilmeni kuitenkin, että Helsingin poliisilaitoksessa oli kirjattu kyseisellä hakulausekkeella löytyneiden ilmoitusten lisäksi lukuisia virka-apuilmoituksia, joita rikitrip-laajennuksen hakuominaisuudet eivät toiminnallisista syistä löytäneet. Kyseisissä ilmoituksissa oli lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyyntöä lisäksi myös muiden viranomaisten (mm. vankeinhoitoviranomainen ja oikeuslaitokset) esittämiä virka-apupyyntöjä. Nämä kaikki esitetyt virka-apupyyntö koskivat viranomaisten tavoittamattomissa olevia henkilöitä, joista oli laadittu etsintäkuulutus. Yhdistävä tekijä Helsingin poliisilaitoksen massailmoituksissa oli siis toisen viranomaisen esittämän virka-apupyyntö perusteella tehty etsintäkuulutus. Vastaavaa toimintakäytäntöä ei ollut havaittavissa missään muussa poliisipiirissä.

³⁰⁴ Taulukon luvut on johdettu taulukon edellä kuvatulla tavalla, eikä siinä ole otettu huomioon taulukon jälkeen kuvattua hakulauseketta Helsingin poliisilaitoksessa kirjattujen ilmoitusten löytämiseksi.

Helsingin poliisilaitoksen kirjaamiskäytännön vuoksi tutkimusta varten haettiin esille lisäksi kaikki Helsingin poliisilaitoksessa ajanjaksolla 1.1.2013–31.12.2014 kirjatut virka-apuilmoitukset, jossa virka-apua annetaan mille tahansa *toiselle viranomaiselle*. Tällöin hakulausekkeena on käytetty hakua:

1. **Piirikoodi:** 5500 (Helsingin poliisilaitoksen piirikoodi)
2. **Asianimike:** Virka-apu toiselle viranomaiselle
3. **Aikaväli:** 1.1.2013–31.12.2014.

Tässä hakulausekkeessa virka-apua pyytäneen *toisen viranomaisen* yksilöivä hakuehto, lastensuojeluviranomainen, on jätetty pois. Tämä hakulauseke tuotti 29 311 virka-apuilmoitusta, jotka on jälleen käyty manuaalisesti läpi tutkimuksen kannalta relevanttien ilmoitusten löytämiseksi. 29 311 ilmoituksen joukosta löytyi 284 ilmoitusta, jotka sisälsivät lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön.

Tämän lisäksi kaikki nämä ilmoitukset sisälsivät myös muun viranomaisen esittämän virka-apupyynnön, jonka vuoksi rikitrip-laajennus ei siis löytänyt ilmoituksia alkuperäisellä hakulausekkeella. Huomionarvoista näissä ilmoituksissa on se, että kaikissa niissä on etsintäkuulutettu enemmän kuin yksi henkilö ilmoitusta kohden. Johtuen rikitrip-laajennuksen toiminnallisuudesta ja läpikäytävän aineiston valtavasta koosta, ei tälle hakulausekkeelle ole tehty samanlaista vertailua vuosilta 2013–2018 kuin muuta maata koskevalle hakulausekkeelle on tehty.

Näiden kahden hakulausekkeen avulla tosiasiallinen poliisin lastensuojeluviranomaiselle kirjattujen virka-apuilmoitusten laajuus on 5009 ilmoitusta. Tämän perusteella yhtenä tutkimustuloksena voidaan todeta, että poliisin lastensuojeluviranomaiselle annettavan virka-avun ja niistä kirjattujen virka-apuilmoitusten tosiasiallisen lukumäärän selvittäminen ei ole nykyjärjestelmillä yksinkertaista.

Helsingin poliisilaitoksen ilmi tullut käytäntö itsessään on merkittävä tutkimustulos sekä PATJA-kirjausohjeen noudattamisen että käytännön poliisityön arvioinnin kannalta. Kyseinen käytäntö eroaa merkittävästi muun Suomen kirjauksista eikä vastaavaa käytäntöä ole Helsingin poliisilaitoksen lisäksi muissa poliisipiireissä. Enimmillään yksittäiseen Helsingin poliisilaitoksen virka-apuilmoitukseen oli kirjattu 19 luvatta poistunutta lasta. Nämä ilmoitukset eivät milloinkaan sisäläneet mitään yksityiskohtaista tietoa virka-apupyyntöön liittyvistä olosuhteista tai etsintäkuulutetun tuntomerkeistä. Tältä osin kyse on PATJA-kirjausohjeen ohella myös virka-apuilmoitusten laatuun liittyvästä seikasta.

3.4 Kerätty aineisto ja sen luokittelu

Virka-apuilmoitusten tarkempaa läpikäyntiä ja analyysiä varten kokonaistutkimuksen 5009 virka-apuilmoituksesta on laadittu Excel-tiedostoon pohjautuva tietokanta. Siihen on jokaisesta ilmoituksesta kerätty seuraavat tiedot:

- Virka-apuilmoituksen diaarinumero
- virka-apuilmoituksen kirjannut poliisipiiri
- tapahtumakunta
- tapahtuma-aika, joka luvatta poistumisissa oli yleensä myös poistumispäivä tai päivä, jolloin lapsen tai nuoren olisi pitänyt palata sijaishuoltoon paikkaan
- sekä myös mahdollinen tosiasiallinen katoamispäivä mikäli kirjaamiskäytännön vuoksi tässä oli ristiriita edellä mainitun kanssa ja tosiasiallisen katoamispäivän pystyi päättämään muusta yhteydestä
- kirjaamis- tai ilmoituspäivä kun asiasta on ilmoitettu poliisille tai kun poliisi on kirjannut asian PATJA:an
- löytymispäivä
- löytymispäivän ja katoamispäivän erotus, josta Excel laskee katoamisen pituuden päivinä
- mikä tahoo virka-apua on pyytänyt (sosiaalityöntekijä, yksityinen laitos, kunnallinen laitos vai valtion laitos)³⁰⁵
- onko kyseessä luvatta poissaoleminen vai jokin muu virka-avun muoto³⁰⁶
- mikä on lapsen sijoitusmuoto: yksityinen, kunnallinen, valtiollinen vai psykiatrinen
- mikä on sijoituspaikan nimi
- onko sijoitus mahdollisesti päättynyt luvattoman poissaolon aikana

³⁰⁵ Kysymys liittyy olennaisesti virka-avun pyytäjän oikeuteen saada virka-apua. ks. luku 3.2.

³⁰⁶ Luvaton poissaolo on vain yksi poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun muoto. Ks. 3.3.2.

- miten poissaolo on päättynyt (palasi itse, poliisi löysi, löytyi sukulaisten luota/kautta/avulla, sijoituspaikka löysi, sosiaalipäivystys löysi tai löytymistavasta ei ole tietoa)
- onko lapsesta tai nuoresta laadittu ilmoitus myös asianimikkeellä: Kadonnut henkilö³⁰⁷
- tutkijan omat havainnot (esim. vapaamuotoisia kirjauksia toistuvista tai poikkeavista havainnoista)
- henkilötunnus (yksilöi luvatta poissaolemisten lukumäärät henkilöä kohden)
- lapsen tai nuoren ikä katoamishetkellä (johdettu henkilötunnuksesta)
- sukupuoli (johdettu henkilötunnuksesta).

Ilmoitusten läpikäyminen oli tehdyn mainitun listauksen lisäksi myös monien muiden syiden vuoksi manuaalista ja todella aikaa vievää käsityötä. Koska yksittäinen PATJA:an kirjattu ilmoitus poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta ei ole yhtä kuin yksi luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen, on Excel-tiedoston laajuutena 7561 riviä eli tilastoyksikköä³⁰⁸ PATJA:an kirjattua tietoa luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemista. Kyseiset 7561 tilastoyksikköä on muodostettu siten, että yksi virka-apuilmotus, joka ei ole luvaton poissaolo, muodostaa yhden rivin. Lisäksi jokaisesta yksittäisestä luvattomasta poissaolosta on kirjattu yksi rivi.

Tällä tavalla on siis suoritettu kokonaistutkimus³⁰⁹ poliisin antamasta virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle sekä luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemista vuosina 2013-2014, kun tapauksessa on kyse lastensuojeluviranomaisen poliisille esittämästä virka-apupyynnöstä. Edellä kuvattuun tilastointitapaan on jouduttu päätymään siitä syystä, että jokainen virka-apuilmotus ei ole luvaton poissaolo ja jokainen luvattomasta poissaolosta kirjattu ilmoitus ei ole yhtä kuin yksi luvaton poissaolo.

³⁰⁷ Kysymys liittyy olennaisesti luvattoman poissaolon ja kadonneen henkilön etsinnän väliseen rajanvetoon. Ks. luku 3.3.3.

³⁰⁸ Heikkilä 2014:122.

³⁰⁹ Heikkilä 2014:12.

Tässä tutkimuksessa ei ole haluttu tutkia pelkästään luvattomien poissaolojen lukumääriä ja niiden kestoja. Yhtenä tarkoituksena on ollut luoda laajasta tilastollisesta aineistosta tehdyn tutkimuksen rinnalle empiirinen tutkimus tutkittavana olevien ilmoitusten laadusta ja luvattoman poissaolon ilmiön laadullisesta puolesta. Tämä laadullinen puoli vastaa kysymykseen, miltä asiat näyttävät ulkoapäin arvioituna. Tämä arviointi koostuu kolmesta osatekijästä:

- Ilmoitukseen kirjattu aineellinen totuus virka-apupyynnöstä ja luvattomasta poissaolosta.
- Ilmoitusten perusteella laaditut tilastot luvattomasta poissaolosta.
- Edellä mainittujen suhteuttaminen kansalliseen lainsäädäntöön, ohjeistukseen, kansainväliseen vertailuun sekä lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen.

Tutkijan omat havainnot ilmoitusten kirjaamisessa ja toimintakäytännöissä palvelevat laadullisen totuuden esille nostamista. Tutkimuksen laajuuden vuoksi näiden havaintojen perusteella kokonaiskuvasta on mahdollista myös johtaa konkreettisia ja perusteltuja kehitysehdotuksia. Tehdyssä tutkimuksessa ei siis kuvata tapahtunutta ainostaan PATJA:sta saatavan tiedon avulla vaan myös arvioidaan ja otetaan kantaa luvattomaan poissaoloon kokonaisuutena. Kaiken edellä mainitun perusteella aineiston pohjalta tehdään parannusehdotuksia.

Luvattomia poissaoloja vuosina 2013-2014 koskevasta havaintoaineistosta poimitiin syksyllä 2015 kahdensadan lapsen ja nuoren satunnaisotos tarkemman kuvan saamiseksi. Satunnaisotanta on suoritettu poissaolijoiden henkilötunnusta apuna käyttäen siten, että henkilötunnukset on muutettu satunnaisluvuksi, jotka on järjestetty nousevaan järjestykseen ja tästä on sitten poimittu mukaan satunnaisesti 200 henkilöä. Heidän koko PATJA-historia haettiin PATJA:sta niin kutsutun luonnollinen henkilö - kyselyn avulla. Kyseisessä kyselyssä haetaan kaikkia henkilöä koskevia ilmoituksia henkilötunnuksen avulla. Kyseinen haku palauttaa jokaisen haetun henkilön osalta vastaukseksi:

- Nimen
- Henkilötunnuksen
- Syntymämaan
- Ilmoitusnumeron (rikos- sekalais- tai poliisilakiperusteinen kiinniottoilmoitus)

- Ilmoituksen tilan.
- Tietueiden eli löydettyjen ilmoitusten kokonaislukumäärän.

Kahtasataa vuosina 2013-2014 luvottomasti poissa ollutta lasta ja nuorta koskevan otantatutkimuksen tietoja tarkasteltiin tapauskohtaisesti joko suoraan PATJA:sta käsin tai rikitrip-laajennusta käyttäen. Tarkastelutapaan vaikutti keskeisesti ilmoitusten määrä ja laatu. Erityisesti eri viranomaisille annettavista virka-avusta kirjattuja ilmoituksia oli mahdollista aiemmin esille tulleiden seikkojen vuoksi tulkitua luotettavasti ainoastaan PATJA:sta käsin. Näistä tiedoista omaan Excel-tiedostoon kerättiin seuraavat tiedot:

- Henkilötunnus (yksilöi otannan kohteena olevan henkilön)
- Luvottomien poissaolojen määrä suoritettua kokonaistutkimuksen ajanjaksolla 1.1.2013-31.12.2014 (luku on otettu suoraan kokonaistutkimuksen määrästä)
- Luvottomien poissaolojen yhteispituus suoritettua kokonaistutkimuksen ajanjaksolla 1.1.2013-31.12.2014 (luku on otettu suoraan kokonaistutkimuksen määrästä)
- Lastensuojeluviranomaiselle annettujen virka-apujen lukumäärä ilman luvottomia poissaoloja
- Kaikkien otannan kohteen luvottomien poissaolojen kokonaismäärä
- Oliko luvaton poissaolo kirjattu virka-apuna sosiaaliviranomaiselle eikä lastensuojeluviranomaiselle
- Kaikki otannan kohteesta PATJA:an kirjattujen ilmoitusten lukumäärä
- Todistajan asemassa olevien ilmoitusten lukumäärä
- Rikoksesta epäillyn asemassa olevien ilmoitusten lukumäärä
- Asianomistajan asemassa olevien ilmoitusten lukumäärä
- Asemassa ”muu” olevien ilmoitusten lukumäärä
- Rikoksesta epäillyn asemassa olevien ilmoitusten lukumäärä luvottomien poissaolojen aikana

- Asianomistajan asemassa olevien ilmoitusten lukumäärä luvattomien poissaolojen aikana
- Poliisilakiperusteisten kiinniottojen lukumäärä
- Henkilöstä kirjattujen muiden sekalaisilmoitusten lukumäärä
- Henkilöstä kirjattujen kadonnut henkilö – ilmoitusten lukumäärä
- Vakavin yksittäinen rikosnimike rikoksesta epäillyn asemassa
- Vakavin yksittäinen rikosnimike asianomistajan asemassa
- Tutkijan yksittäiset havainnot (kuten: kokonaistutkimuksen aikana kirjattu luvaton poissaolo sosiaaliviranomaiselle annettavana virka-apuna).

Tutkimusta varten on kerätty laajempi aineisto kuin mitä tässä tutkimuksessa on voitu hyödyntää. Kokonaistutkimukseen osa-alueesen kirjatut sijaishuoltopaikan yksilöivät tiedot ovat esimerkiksi yksi osa erityisesti lastensuojelua ja sen sisältöä kehittävää tutkimusintressiä, joka on ollut yksi tutkimuksen kirjoittamisen lähtökohdista. Tehty tutkimus ei kuitenkaan ole oikea paikka julkaista niiden sijaishuoltopaikkojen nimiä, joista jatkuvasti poistutaan tai jonne ei syystä tai toisesta haluta palata. On hyvä kuitenkin todeta, että tutkimusaineisto ja tapa miten tutkimus on toteutettu paljastaa ne sijaishuoltopaikat, joista poistutaan toistuvasti tai johon ei palata lomien jälkeen. Vaihtoehtoisesti materiaali myös osoittaa ne sijaishuoltopaikat, joista ei poistuta lainkaan. Tältä osin kyseessä on tutkimustulos, josta on mahdollista todeta, että sijaishuoltopaikan valintaan ja sijaishuoltopaikan käytäntöihin keskittymällä voidaan saada vaikutusta myös luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten määriin ja kestoihin.

Tietoen julkaiseminen paljastaisi mahdollisesti haasteellisten sijaishuoltopaikkojen ohella myös yksittäisiä lapsia ja nuoria, jotka poistuvat toistuvasti tai ovat poissa pidempiä aikajaksoja. Myös otantatutkimuksessa on osa-alueita, joita ei ole laajasti hyödynnetty osana lopullista tutkimusta. Otannan kantavia teemoja ovat luvattoman poissaolon uusimiseen, luvattoman poissaolijoiden rikollisuuteen ja uhriutumiseen liittyvät havainnot sekä mahdolliset havainnot aineiston luotettavuudesta, kuten esimerkiksi mahdolliset systemaattiset virheet. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät kuitenkin esimerkiksi kirjattujen rikosilmoitusten tarkempi analyysi.

4 SIJAISHUOLTOPAIKASTA LUVATTA POISTUNEET LAPSET JA NUORET – KADONNEITA LAPSIA?

Tässä luvussa tutustutaan kadonneiden lasten ja luvattomien kotoa sekä sijaishuoltopaikasta poissaolemisten käsitteisiin. Aihetta tarkastellaan ensisijaisesti kansainvälisestä näkökulmasta sekä viranomaiskäytäntöjen, lähdekirjallisuuden että empiirisen kansainvälisen aineiston perusteella. Aihe kytketään suomalaiseen viitekehykseen tutkimusasetelmasta, jossa Suomessa tapahtuvia luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia koskettaa rajanveto luvatta poistumisten eli poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun ja eksyneiden, loukkaantuneiden tai muuten tuntemattomasta syystä kadonneiden lasten tai nuorten välillä.

Luku toimii tältä osin pohjustuksena siihen, miten Suomessa tapahtuvia ja tässä tutkimuksessa läpikäytyjä luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia käsitellään ja tulisiko käytäntöjä mahdollisesti muuttaa. Luku myös sisältää analyysiä edellä mainitusta luvattoman poissaolon ja kadonneen henkilön problematiikasta. Tätä rajanvedon problematiikka voi pohtia myös luvattoman poissaolon vakavuuden tunnistamisen ja tunnustamisen kautta.

Ensimmäisessä alaluvussa luvattomia poissaoloja tarkastellaan kansainvälisestä viitekehyksestä käsin. Johdantoluvun 1.3.1. mukaisesti useissa maissa kotoa tai sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneet lapset ja nuoret luokitellaan kadonneiksi henkilöiksi ja tämä on monissa maissa huomioitu myös poliisitoiminnallisesti³¹⁰. Suomen poliisin toiminta kuuluu eurooppalaiseen välimaastoon siten, että Suomessa tunnistetaan luvattomien poissaolijoiden ryhmä. Tilastoinnissa ja toimintakäytännöissä luvattomia poissaolijoita ei kuitenkaan kohdella kadonneina henkilöinä³¹¹.

Kansainvälistä viitekehystä käsittelevän alaluvun jälkeen alaluvussa 4.2 tarkastellaan rajankäyntiä virka-aputehtävän ja kadonneen henkilön etsinnän välillä. Luvussa 4.3. esitellään muutamia tässä tutkimuksessa esille tulleita harvinaisempia suomalaisia erityispiirteitä luvattomiin poissaoloihin liittyen. Varsinaiset luvattoman poissaolon päähavainnot käydään läpi kuitenkin luvussa 5. Alaluvussa 4.4 nimitetään yhteen kadonneen lapsen ja luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen tematiikkaa.

³¹⁰ National Center for Missing & Exploited Children 2018 & Euroopan Komissio 2013:15.

³¹¹ Euroopan Komissio 2013:15.

4.1 Kadonneen lapsen ja luvattoman poissaolon määritelmästä kansainvälisesti

Johdantoluvussa 1.3.1. käsitellyn jaottelun mukaisesti luvattomia poissaoloja pidetään kansainvälisessä viitekehyksessä yhtenä kadonneiden lasten ryhmänä. Luvatta poistumisten lisäksi muut neljä ryhmää ovat vanhempien suorittamat lapsikaappaukset, ilman vanhempaa tai huoltajaa maahan tulleiden lasten katoamiset, jonkun muun kuin vanhempien tai huoltajien suorittamat lapsikaappaukset sekä eksyneet, loukkaantuneet tai muuten tuntemattomasta syystä kadonneet lapset³¹².

Suomi oli viimeinen Euroopan Unionin jäsenvaltio, joka otti käyttöön kadonneiden lasten ja erityisesti lasten läheisten auttamiseksi tarkoitetun yleiseurooppalaisen 116 000 -palvelunumeron, niin kutsutun kuuman linjan³¹³. Suomessa palvelu avattiin hätäkeskuslaitoksen alaisuuteen 25.5.2016 eli tätä tutkimusta kirjoitettaessa. Tämä kuvastanee parhaiten Suomessa tapahtuvia luvattomia poissaoloja työssään käsittelevien tahojen yhteistä suhtautumista luvattomien poissaolojen ilmiöön.

Kyseisen palvelun tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta vallitsi Suomessa erimielisyyttä vuosien ajan. Asiaa käsiteltiin aina Euroopan komissiossa saakka ja aiheeseen liittyviä keskusteluja käytiin Suomen viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen sekä Euroopan komission ja Missing Children Europe – järjestön välillä. Asiassa väläyteltiin jopa EU-asetuksen antamista sen vuoksi, että Suomi ei ottaisi palvelua käyttöönsä³¹⁴. Euroopan komissio alkoi olla asian tiimoilta haastavassa tilanteessa Suomen kanssa, sillä muissa EU-valtioissa palvelu oli ollut käytössä jo vähintään kahden vuoden ajan³¹⁵. Viranomaisten lisäksi myös eurooppalainen kadonneiden ja seksuaalisesti hyväksikäytettyjen lasten kattojärjestö Missing Children Europe vetosi asiassa suomalaisiin ministereihin³¹⁶.

Vuonna 2012 Euroopan laajuisesti yhteensä 70 prosenttia 116 000- palveluun tulleista puheluista kosketi Missing Children Europe ja yleisesti kansainvälisesti hyväksytyn jaottelun mukaisia lasten ja nuorten luvatta poistumisia³¹⁷. Tässä valossa palvelulle on luvattomiin poissaoloihin puuttumisen näkökulmasta kysyntää ja tarvetta myös Suomessa. Palvelun käyttöönotto onkin kansallisesti ollut askel lapsiystävällisempään ja lapsen oikeuksia tunnustavampaan suuntaan. Palveluun

³¹² Missing Children Europe 2016 & Missing Children Europe 2018b.

³¹³ Hätäkeskuslaitos 2016.

³¹⁴ Kirjeenvaihto Euroopan komission lapsen oikeuksien koordinaattori Margaret Tuiten kanssa 2013.

³¹⁵ Euroopan komissio 2017.

³¹⁶ Missing Children Europe:n kirje sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikolle ja oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonille 17.7.2013.

³¹⁷ Missing Children Europe 2018.

tosin otettiin yhteyttä sen käyttöönottohetkestä alkaen elokuun 2017 loppuun saakka yhteensä ainoastaan 182 kertaa. Luvattomiin poissaoloihin viittaavia yhteydenottoja oli arviolta vain 7 puhelua. Virheellisiä tai tahattomia soittoja oli 100 kappaletta³¹⁸. Euroopan laajuisesti 116 000 – palvelu on viime vuosina saanut yli 200 000 yhteydenottoa, mutta vuonna 2016 puheluita saapui ainoastaan 163 786 kappaletta³¹⁹. Palvelu vaikuttaisi olevan Suomessa vielä tuntematon niille tahoille, joita varten palvelu on kehitetty.

Edellä mainittujen Suomea ja muita maita koskevien lukujen, toimintakäytäntöjen sekä palveluiden käyttöönottovuosien vertailu pelkästään osoittaa, että Suomessa luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen suhtautumisessa on mahdollista tehdä huomattavia parannuksia. Luvattoman poissaolon ja kadonneiden lasten tilastointiin liittyvät epäkohdat luovat haasteen ajatellen lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Tähän peilaten uudistukset suomalaiseen järjestelmään ovat tervetulleita.

4.1.1 Luvattomien poissaolojen yleisyys ja toistuvuus aiempien tutkimusten valossa

Kansallisesti ja kansainvälisesti vallitsee yksimielisyys siitä, että huostaanotetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva väestönosa³²⁰. Lastensuojelun väliintulo on jo tätä ennen tarkoittanut jonkun lapsen turvalliseen ja tasapainoiseen kehitykseen vaikuttavan riskin olemassaoloa. Huostaanottopäätös on lastensuojelun viimesijainen keino taata lapsen turvallinen kehitys ja kasvu. Tehdyn huostaanotto- tai kiireellisen sijoituksen päätöksen perimmäinen tarkoitus on siis estää havaittujen riskien toteutuminen³²¹.

Tämän tutkimuksen kohteena olevat huostaan otetut lapset kuuluvat haavoittuvaan väestönosaan³²² ja heidän elämässään on havaittu riskejä tai vaaroja (lastensuojelulaki 40 §). Tämän lisäksi nämä lapset eivät syystä tai toisesta ole tai pysy siinä paikassa, joka heille on huostaanottopäätöksen perusteella järjestetty. Osa tutkimusaineistossa esiintyvistä lapsista tosin välttelee jo itse huostaanottopäätöstä. Näin ollen osa lapsista ei ole välttämättä vielä kertaakaan edes käynyt sijaishuoltopaikassaan. Molemmat käyttäytymismallit ovat omiaan kasvattamaan lapsen kohdistuvia riskejä³²³.

³¹⁸ Hätäkeskuslaitos 2017.

³¹⁹ Missing Children Europe 2017:2.

³²⁰ Vrt Kestilä ym. 2012:12 ja Lin 2012:2.

³²¹ Lastensuojelun käsikirja 2017a.

³²² Sosiaali- ja terveysministeriö 2014:15.

³²³ Gwinner 2017:8.

Aiemmissä tutkimuksissa on todettu, että mitä pidempään lapsen kateissa olemisen kestää, sitä suurempi on lapsen riski vahingoittua³²⁴. Katson kateissa olemisen tässä kontekstissa käsittävän myös tutkimukseen kuuluvat luvattomat poissaolot, joihin on todettu liittyvän sekä ulkoisia että poissaolijan itse aiheuttamia riskejä³²⁵. Luvattomasti poissa oleva lapsi on vaarassa ajautua muun muassa seksuaalisen hyväksikäytön ja väkivallan sekä muiden rikosten uhriksi³²⁶. Itse aiheutetuista riskeistä ilmeisin ja perinteisesti yleisin on päihteiden väärinkäyttö³²⁷. Tämän lisäksi poissaoloilla on luonnollisesti kielteinen vaikutus koulunkäyntiin ja koulumenestykseen³²⁸. Luvattoman poissaolon aikaisiin riskeihin lukeutuvat luonnollisesti myös lepoon, ravintoon ja säätiloihin liittyvät universaalit riskitekijät, joita mahdollisesti ulkona tai muuten huonoissa olosuhteissa tapahtuva luvaton poissaolo voi kiihdyttää. Riskeistä ja vaaroista selviytymiskeinoja ovat esimerkiksi seksin tai suojaamattoman seksin tarjoaminen asumista, ravintoa tai päihteitä vastaan³²⁹.

Erään tutkimuksen mukaan Yhdysvalloissa joka kahdeksas nuori poistuu luvattomasti sijaishuoltopaikastaan ainakin kerran sijoituksen aikana³³⁰. Yhdysvalloissa vuosittain noin 1-2 % sijoitetuista lapsista raportoidaan luvattomaksi poissaolijaksi³³¹. Tämän tilaston erikoisuus on, että tilasto muodostetaan otanta-ajankohdan pohjalta. Tilasto kertoo siis sen, että 1-2 % sijoitetuista nuorista on ollut otantaa tehdessä luvattomasti poissa. Tilasto ei paljasta esimerkiksi kaikkien luvattomasti poissa olevien lasten kokonaislukumäärää. Englannissa tehdyn rekisteritutkimuksen mukaan enemmistö lasten katoamistapauksista on tapauksia, joissa kohdehenkilö on toistuvasti kateissa³³². Missing Children Europen tilaston mukaan 15–16 % luvattomasti poissa olevista lapsista poistuu sijaishuoltopaikasta tai jää palaamatta sinne useammin kuin kerran³³³. Toistuvasti luvattomasti poissaolevien lasten on todettu olevan ”*korkeammassa riskissä*”. Tämän vuoksi viranomaisten tulisi kohdistaa heihin tehokkaampia puuttumiskeinoja³³⁴.

³²⁴ Lin 2012:2.

³²⁵ Whitbeck et al. 2007:3.

³²⁶ Flowers 2001:56.

³²⁷ emt. 56.

³²⁸ Lin 2012:2.

³²⁹ Booth et al. 1999:1296 & Kim et al. 2009:24.

³³⁰ Whitbeck & Simons 1990.

³³¹ U.S. Department of Health and Human Services 2016.

³³² The Children’s Society 2011:41.

³³³ Missing Children Europe 2018c.

³³⁴ Euroopan komissio 2013:55.

4.1.2 Luvottomien poissaolojen jaottelua kansainvälisessä viitekehyksessä

Luvottomista poissaoloista ja luvottomasti poissaolevista lapsista ja nuorista voidaan havaita lukuisia yhtäläisyyksiä tai ominaispiirteitä. Tämän vuoksi luvottomien poissaolojen ja poissaolijoiden joukkoa on myös mahdollista jaotella tarkemmin. Poissaolon luonteen tunnistaminen on ensiarvioisen tärkeää poissaolijan kokonaistilanteen arvioimiseksi³³⁵. Tosin jokaiseen poissaoloon tulisi suhtautua ainutkertaisena tapahtumana.

Viranomaisten ja sijaishuoltopaikan kannalta luvattomiin poissaoloihin tai poissaolijoihin suhtautumisessa kyse saattaa olla haitallisesta ja rutiininomaisesta suhtautumisesta kyseistä virkatehtävää tai tapahtumaa kohtaan. Haitallisia rutiineja on havaittu ylimpien laillisuusvalvojien toimesta muussa julkisessa toiminnassa esimerkiksi sairaalan käytännöissä eristettäessä säännönmukaisesti kaikki sisään tulevat potilaat ilman tapauskohtaista harkintaa³³⁶, tai poliisilaitoksen vakiintuneessa käytännössä pitää poliisilain perusteella kiinniotettuja kiinni yön yli erikseen arvioimatta perusteita edelleen kiinni pitämiselle³³⁷. Edellä mainituissa esimerkeissä yksilö- ja tapauskohtainen arviointi sekä kokonaisharkinta oli jätetty tekemättä. Yksilö- ja tapauskohtainen arviointi näyttää usein jäävän tekemättä myös luvottomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa. Viranomaisen harkintavallan käyttämiseen liittyy myös harkintavallan alittamisen käsite, jolloin tosiasiallista harkintaa ei ole suoritettu³³⁸. Virka-apua annettaessa tällaista harkintavallan alittamista voi olla pitkään jatkuneen luvottoman poissaolon käsittely ilman tosiasiallista kadonneen henkilön etsintää ja aktiivisia toimenpiteitä.

Yhtäläisyyksistä huolimatta jokaiseen poissaoloon sisältyy erityispiirteitä, jotka tulisi tapauskohtaisesti selvittää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Brittiläisen tutkimuksen mukaan on esimerkiksi arvioitu, että valtaosa luvottomasti poissaolevista majoittuu ystävien tai sukulaisten luona, mutta jopa noin 20 % nukkuu kadulla tai vailla vakinaista majoitusta ja 8-9 % poissaolijoista kohtaa luvottoman poissaolon aikana jonkinasteista haittaa³³⁹. Poissaolon luonnetta ja varsinkin toteutunutta riskiä on usein helpompi arvioida vasta poissaolon päätyttyä. Tällöin keskeisimpiä huomioitavia seikkoja ovat poissaolon syy, kesto ja yksittäisen poissaolijan poissaolojen toistuvuus. Poissaolon syy tulisi aina selvittää. Ainoastaan poissaolon syihin keskittymällä voidaan puuttua poissaolojen toistuvuuteen sekä mahdollisesti myös keston.

³³⁵ Mm. Lightfoot et al. 2011.

³³⁶ EOA Dnro 957/4/02.

³³⁷ EOA Dnro 2095/4/00.

³³⁸ Mäenpää 2017:293.

³³⁹ Moore 2010.

Luvattomiin poissaoloihin keskittyneet tutkijat ja käytännön työntekijät ovat jakaneet luvattomia poissaoloja tai vastaavasti luvattomasti poissaolevia nuoria eri kategorioihin. Yhdysvalloissa luvattomien poissaolojen luonnetta ja niihin liittyviä riskejä laajasti tutkinut Flowers on jakanut poissaolijat neljään eri kategoriaan:

- **Jäähdyttelevät nuoret (floaters)** – joita ovat nuoret (lapset), jotka poistuvat lyhyeksi ajaksi ja palaavat kotiin tai sijoituspaikkaan yleensä, kun asiat ovat rauhoittuneet.
- **Luvatta poistuvat nuoret (runaways)** – joita ovat nuoret (lapset), jotka ovat poistuessaan usein poissa pidempiä ajanjaksoja (viikkoja tai jopa kuukausia) johtuen kodin tai sijoituspaikan ongelmista tai nuoren (lapsen) henkilökohtaisista ongelmista.
- **Kehuskelevat nuoret (splitters)** – joita ovat nuoret (lapset), jotka etsivät elämäänsä jännitystä luvattoman poissaolon kautta ja usein he myös hakevat käyttäytymisellään arvostusta vertaistensa parista.
- **Luvattoman poissaolon kautta itsenäistyvät nuoret (Hard Rock Freaks)** – joita ovat nuoret (lapset), jotka poistuvat kotoaan tai sijaishuoltopaikastaan usein pysyvästi tehden samalla valinnan elää omaa itsenäistä elämää kodin tai sijoituspaikan vakavien ongelmien vuoksi.³⁴⁰

Tätä tutkimusta tehdessäni vierailin Islannissa tutustumassa Islannin poliisin lähestymistapaan luvattomissa poissaoloissa. Tapasin Islannin tasolla edistyksestä työtä luvattomien poissaolojen parissa tehneen Guðmundur Fylkissonin. Hän on ottanut lähestymistavakseen selvittää paikat, joihin lapset ja nuoret hakeutuvat luvattomien poissaolojen aikana. Osa näistä lapsia ja nuoria majoittavista ja samalla heitä esimerkiksi seksuaalisesti riistävästä tahoista on tämän vuoksi alkanut nähdä lasten ja nuorten majoittamisen liian riskialttiina toimintana. Tämän johdosta perinteisesti nuoria majoittaneet rikolliset tai muulla tavoin kyseenalaiset tahot eivät enää ottaneet lapsia ja nuoria vastaan. Tällä on ollut myös luvattomia poissaoloja vähentävä vaikutus³⁴¹. Samanaikaisesti tällä lähestymistavalla on rajoitettu sekä tarjontaa että kysyntää.

³⁴⁰ Flowers 2002:4.

³⁴¹ Mbl.is 2018.

Fylkisson alkoi keskittymään luvattomiin poissaoloihin loppuvuodesta 2014. Hän on siitä lähtien tilastoinut kaikki Islannin pääkaupunkiseudun poliisipiirin luvattomat poissaolot³⁴². Hän toimii myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisten poliisipiirien asiantuntijana luvattomissa poissaoloissa ja muissa lasten ja nuorten katoamistapauksissa. Myös hän jakaa luvattomat poissaolijat neljään eri kategoriin. Fylkissonin suorittama jako perustuu empiirisiin havaintoihin luvattomien poissaolojen tai luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten erityispiirteiden perusteella:

- **Alkoholien, huumeiden ja muiden päihteiden vuoksi** luvattomasti poistuvat tai kotiin tai sijoituspaikkaan palaamatta jäävät lapset ja nuoret.
- **Itsenäiset lapset ja nuoret**, jotka vastustavat auktoriteetteja (vanhempia, lastensuojelulaitoksen työntekijöitä tai muita sillä hetkellä lapsesta vastuussa olevia tahoja) tai heille asetettuja rajoja, kuten kotiintuloaikoja.
- **huonoja koti-, tai laitosoja pakenevat** lapset tai nuoret.
- **Mielenterveyden häiriöistä kärsivät** lapset ja nuoret³⁴³.

Yhdysvalloissa on kehitetty myös riskiarvioon perustuva jaottelu. Tässä jaottelussa luvattomat poissaolot jaetaan luvattomaan poissaoloon liittyvien tunnistettujen riskien perusteella seuraavasti:

- **Kaikki varsinaiset luvattomat poissaolot - Broad Scope Runaways** – ovat luvattomia poissaoloja, jolloin lapsi tai nuori on poissa vähintään yhden yön tai vaihtoehtoisesti alle 15-vuotias lapsi ei noudata sovittua kotiintuloaikaa. Lähes aikuisuuden kynnyksellä olevien nuorten osalta tähän ryhmään kuulumisessa vaaditaan jo kahden yön luvaton poissaolo. Näissä tapauksissa luvattoman poissaolon todelliset syyt määrittävät riskiarvion lopullisen tason. Riskiarvio toimiikin näissä tapauksissa joko jatkuvana mittarina tai poissaolon riskin taso selviää vasta luvattoman poissaolon päättyessä.
- **Luvattomien poissaolojen riskiryhmä - Policy Focal Runaways** – ovat edelliseen luokkaan kuuluvia luvattomia poissaoloja, jolloin lapsella tai nuorella ei ole turvallista paikkaa, kotia tai sijoituspaikkaa, mihin mennä. Näissä tapauksissa turvallisen paikan puute itsessään on tekijä, joka nostaa luvattoman poissaolon riskin ja lasta tai nuorta uhkaavan vaaran korkeammalle tasolle. Poissaolon syyn arvioinnilla ei ole enää niinkään

³⁴² Poliisipiiri käsittää seuraavat kaupungit: Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Grafarholt ja Úlfarsárdalur. Alueella asuu yli 60 % Islannin väestöstä. Ks. <https://www.logreglan.is/logreglan/um-daemin/hofudborgarsvaedi/>

³⁴³ Fylkisson 2018.

merkitystä, vaan näihin poissaoloihin pitäisi syystä riippumatta puuttua nopealla toiminnalla.

- **Lyhyet luvattomat poissaolot - Runaway Gestures** – ovat luvatta poistumisia, jolloin lapsi tai nuori on poissa ainoastaan joitain tunteja viettämättä kuitenkaan yötä poissa kotoa. Näitä tapauksia ei Yhdysvalloissa tilastollisesti lasketa luvattomiksi poissaoloiksi, vaikka luvattomasta poissaolosta olisikin erikseen tehty katoamisilmoitus.³⁴⁴

Jaotteluiden suomennoksissa olen hyödyntänyt myöhemmin tässä tutkimuksessa sekä aiemmissa tutkimuksissani ja muussa lastensuojelun kehittämistyössä tekemiäni havaintoja luvattomista poissaoloista ja luvattomasti poissaolevista lapsista ja nuorista. Yhdysvaltojen riskeihin perustuvan jaottelun suomennokset ovat ainoastaan otsikoita, jotiden aukaiseminen vaatii koko luvattoman poissaolon luonteen kuvauksen. Flowersin ja Fylkissonin jaottelut kuvastavat nykyaikaisesti nähdäkseni parhaiten sitä, mitä myös Suomessa luvattomien poissaolojen aikana tapahtuu sekä minkälaisia riskejä poissaolijat kohtaavat.

4.1.3 Luvattomien poissaolojen jaottelun mahdollisuuksia kansallisesti PATJA-aineiston ja kirjallisuuden valossa

Keskeisimpänä luvattomaan poissaoloon liittyvänä lähtökohtana tässä tutkimuksessa on tarkastella luvattomia poissaoloa poliisin toimintakäytäntöjen ja poliisin tekemien kirjausten näkökulmasta. Suomen poliisin toimintakäytännöt ja kirjaukset jossain määrin tunnistavat luvattomat poissaolot olemassa olevaksi ja toistuvaksi tapahtumaksi tai ilmiöksi³⁴⁵. Tehdyistä kirjauksista pystyy erittelemään ja erottamaan luvattoman poissaolon.

Luvattomien poissaolojen universaalia samankaltaisuutta kuvaa parhaiten se, että suomalaisessa viitekehyksessä on mahdollista tunnistaa kaikkien edellä mainittujen jaottelujen mukaista käyttäytymistä tai poissaolojen syitä. Seuraavissa alaluvuissa on nostettu PATJA-aineistoon peilaten tiettyjä samankaltaisuuksia suomalaisista luvattomista poissaoloista.

Tähän luokittelu- ja jaotteluteemaan liittyen suomalaisen lastensuojelukentän saatevarjojärjestö Lastensuojelun keskusliitto on vuodelta 2013 peräisin olevassa Hatkassa - selvityksessä tarkastellut luvattomien poissaolojen syitä lasten ja nuorten sekä lastensuojelulaitosten näkökulmasta. Lapset ja nuoret itse ovat selvitystä

³⁴⁴ Finkelhor et al. 1988:173–175.

³⁴⁵ Euroopan komissio 2013:15.

varten kertoneet lastensuojelulaitoksen henkilökunnalle yleisimmiksi luvattomien poissaolojen syiksi seuraavat tekijät:

- lastensuojelulaitoksen ulkopuoliset vetovoimatekijät
- nuoren omaan vointiin liittyvät seikat
- lastensuojelulaitoksesta johtuvat syyt
- selittämätön, suunnittelematon ja harkitsematon teko
- nuoren kaipuu vapauteen.

Vastavuoroisesti sijaishuoltopaikan omien näkemysten mukaan eniten luvattomaan poissaoloon vaikuttaa, että:

- lapsi on sijoitusta vastaan
- lapsen sijoitus on tapahtunut myöhäisessä teini-iässä
- lapsen vanhemmat vastustavat sijoitusta
- lapsen valmistelu tulevaan sijoitukseen on puutteellista
- lastensuojelulaitos ei vastaa lapsen tarpeisiin³⁴⁶.

Hatkassa – selvitys on viimeisin luvattonta sijaishuoltopaikasta poissaolemista käsitellyt suomalainen teos. Monelta osin siinä esille tuodut lasten ja nuorten sekä sijaishuoltopaikkojen näkemykset vastaavat aiemmin mainittuja kansainvälisiä jaotteluja luvattomista poissaoloista. Mikäli esimerkiksi luvattoman poissaolon syy on nuoren sanoin lastensuojelulaitoksessa tai lastensuojelulaitoksen sanoin sijoitus ei vastaa lapsen tarpeisiin, on luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisy mahdollista. Tältä osin kyse lapsen mielipiteen selvittämisestä, osallisuudesta ja jatkuvasta arvioinnista. Lastensuojelussa onkin selvitettävä, ovatko lapselle tarjotut palvelut oikeita ja riittäviä kokonaisuus huomioon ottaen³⁴⁷. Tähän kokonaisuuteen liittyy erityisesti sijaishuoltopaikassa pysyminen.

4.1.3.1 Lyhyet luvattomat poissaolot

Suomessa on selkeästi havaittavissa Flowersin listauksen jäähdyttelijöihin kuuluva ryhmä³⁴⁸. Islantilaiseen empiirisiin havaintoihin liittyvässä jaottelussa puolestaan itsenäiset nuoret³⁴⁹ lienevät lähinnä tätä luvattoman poissaolon ryhmää.

³⁴⁶ Lastensuojelun keskusliitto 2013:21–22.

³⁴⁷ Ks. esim EOAK Dnro 185/2018, jonka mukaisesti huostaanotetulla ja kodin ulkopuolelle sijoitetulla lapsella on ehdoton oikeus saada sellaista hoitoa ja huolenpitoa, jota huostaanoton ja sijaishuollon tarkoitus hänen kohdallaan yksilöllisesti merkitsee

³⁴⁸ Flowers 2002:4.

³⁴⁹ Fylkisson 2018.

Yhdysvaltalainen riskiarvioon liittyvä malli³⁵⁰ sulkee tämän kategorian luvattomien poissaolojen ulkopuolelle. Tehdyn kokonaistutkimuksen näkökulmasta tähän luokkaan kuuluvia luvattomia poissaoloja kuvastaa erityisesti sen kesto ja päättymistapa. Lyhyet poissaolot ja itsenäinen sijaishuoltopaikkaan palaaminen ovat näissa poissaoloissa merkityksellinen indikaattori. Haasteelliseksi näiden indikaattorien käytön tekee se, että ne paljastuvat vasta poissaolon päättyessä.

Näen itse jäähdyttelijöiden tai itsenäisten nuorten ryhmän olevan enemmänkin murrosikään liittyvä vaihe. Tässä yhteydessä kutsun tätä ryhmää yhdysvaltalaisen jaottelun mukaisesti luvattomiksi poissaoloiksi. Näissä poissaoloissa ei lähtökohdaisesti ole luvattoman poissaolon taikka tosiasiallisesti kateissa olemisen ja siten erityisesti kasvaneen riskin ongelmia. Tässä tutkimuksessa tähän ryhmään kuuluvat luvattomat poissaolot näkyvät kuitenkin PATJA-aineistossa sen vuoksi, että poissaolijat ovat lastensuojelun asiakkaita ja heistä on esitetty virka-apupyynnö heidän tavoittamiseksi sijaishuoltopaikkaan toimittamista varten.

Edellisen lisäksi on myös huomioitav, että jokaisesta lyhyestä sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisesta ei esitetä virka-apupyynnöä poliisille. Tähän vaikuttavat kirjaus- ja ilmoitusviiveet sekä paikallisesti sovitut käytännöt, joita kansallinen ohjaus ei kuitenkaan tunne. Tehdystä ilmoituksesta tulee aina kirjata ilmoitus myös PATJA:an. Tutkimuksessa nousi esille myös huomioon otettava erityispiirre, jossa osa lapsista tai nuorista poistuu kotoaan tai jää palaamatta sinne ja hänestä tehdään kiireellisen sijoituksen päätös sekä samalla virka-apupyynnö poliisille lapsen tai nuoren löytämiseksi ja sijoituspaikkaan toimittamiseksi.

Ilman huostaanotto- tai kiireellisen sijoituksen päätöstä vanhempiensa luona asuvasta jäähdyttelijästä, itsenäisestä nuoresta tai lyhyestä poissaolosta ei voi tehdä virka-apuilmoitusta, sillä lastensuojeluviranomaiselta puuttuu lastensuojelulain mukainen toimivalta virka-avun pyytämiseen³⁵¹. On myös oletettavaa, että nuoren vanhemmat hoitaisivat asian itsenäisesti tai vasta poissaolon pitkittyessä he olisivat yhteydessä poliisiin. Tällöin asia otettaisiin esille kadonneen henkilön etsintänä ja tutkintana. Tosin kokonaistutkimuksessa esille tulleista 97 kadonneen henkilön etsintänä kirjatusta tapauksesta peräti 34 oli alkanut kotoa. Poissaolon aikana myös lastensuojeluviranomainen on arvioinut huostaanottoperusteiden täyttyvän. Tämän lisäksi lastensuojeluviranomainen on arvioinut virka-apupyynnön esittämisen välttämättömäksi. Yleisellä tasolla luvattoman poissaolon luonteen kokonaisarviontiin liittyvät seikat eivät siis ole mustavalkoisia. Ryhmissä voi myös

³⁵⁰ Finkelhor et al. 1988:173–175.

³⁵¹ Ks. lisää toimivallan käsitteestä luvussa 2.2.

olla päällekkäisyyksiä sekä siirtymiä ryhmästä toiseen³⁵². Tältä osin näen myös tärkeänä, että jokainen lyhyt luvaton poissaolo kirjataan myös poliisin järjestelmiin toisin kuin yhdysvaltalaisessa mallissa toimitaan.

4.1.3.2 Luvattomien poissaolojen riskiryhmä

Flowersin listauksen mukaiset luvatta poistujat ja kehuskelijat näen ryhmänä, jotka muodostavat tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmän rajan luvattoman poissaolon muuttumisesta tosiasiallisesti konkreettisessa vaarassa olevan kadonneen henkilön tapaukseksi. Fylkissonin jaottelun mukaan tähän ryhmään kuuluisivat päihteiden väärinkäytön vuoksi ja mielenterveydellisistä syistä kotoaan tai sijaishuoltopaikasta poistuvat nuoret. Yhdysvaltalaisessa riskiarvioon perustuvassa jaottelussa kasvanutta riskiä pohditaan sen kautta, miten todennäköisestä on, että luvaton poissaolo päättyy turvallisesti³⁵³.

Suomalaisessa luvattomien poissaolojen viitekehyksessä riskiryhmään kuuluisivat

- toistuvasti luvattomasti poissaolevat
- luvattomasti poissaolevat, joilla on vaara rikoksen tai kaikenlaisen hyväksikäytön uhriksi ajautumisesta
- luvattomasti poissaolevat, joilla on taipumus rikolliseen käyttäytymiseen sekä
- pitkään luvattomasti poissaolevat.

Toistuvilla poissaoloilla näyttää tehdyn otantatutkimuksen mukaan olevan yhteys myös rikolliseen käyttäytymiseen. Toistuvat luvattomat poissaolot näyttäytyvät tämän lisäksi samanlaisena ilmiönä kuin rikoksen uusiminen, jossa esimerkiksi vapautuneiden vankien uusintarikollisuustaso on noin 60 prosenttia³⁵⁴. Samalla tavoin luvattomat poissaolot kasautuvat tietyille henkilöille. Luvattoman poissaolon aikaista rikollista käyttäytymistä selittää jo pelkästään alaikäisen toimeentuloon liittyvät haasteet. Tulonlähteitä ei ole ja luvattoman poissaolon aikana eläminen sekä mahdolliset päihteet on jollain keinolla rahoitettava. Vastavuoroisesti elämisen ja päihteiden rahoittaminen aiheuttaa rikollisen käyttäytymisen ohella myös riskin ajautua rikoksen uhriksi tai hyväksikäytetyksi. Esimerkiksi Yhdysvalloissa suoritettun luvattomia poissaoloja koskevan kyselytutkimuksen mukaan noin pro-

³⁵² Flowers 2002:5.

³⁵³ Finkelhor et al. 1988:173-175.

³⁵⁴ Rikosseuraamuslaitos 2018:20.

senti luvattomista poissaolijoista rahoittaa poissaolonsa seksiä myymällä. Tällaista pakottavasta syystä tapahtuvaa seksin myymistä kutsutaankin termillä *survival sex*³⁵⁵.

Yksi askel suomalaisiin luvattomiin poissaoloihin puuttumisessa olisi poissaolojen syiden, keston ja toistuvuuden arviointi ja kirjaaminen sekä edelleen tämän pohjalta tapahtuvan riskiarvion kehittäminen. Poissaolojen erilaisuuksien vuoksi esimerkiksi pelkästään luvattoman poissaolon pituus ei määritä riskin kohdetumisen todennäköisyyttä.

4.1.3.3 Luvattoman poissaolon myötä itsenäistyvät nuoret

Pidempään huonoja oloja pakenevat nuoret ovat nähtävissä oleva ilmiö myös Suomessa. Flowersin jaottelun mukaisesti kyseessä ovat poistumalla itsenäistyvät ja Fylkissonin empiirisen jaottelun mukaisesti huonoja koti- tai laitosoja pakenevat nuoret. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tutkittu sitä, onko yksittäisessä luvatta poistumisessa poistumispäätöksen takana mahdollisesti huonon sijaishuoltopaikan karttelu. Kuitenkin esimerkiksi yli 100 päivää kestäneitä luvattomia poissaoloja oli kokonaistutkimuksessa 179 kappaletta. Näistä poissaoloista 34 eli ainoastaan 19 prosenttia päättyi siihen, että lapsi tai nuori varmuudella palasi itse takaisin sijaishuoltopaikkaan. Tähän vaikuttaa kuitenkin myös se, että 100 päivää kestäneen luvattoman poissaolon jäljiltä lapsella tai nuorella ei ole enää määrättyä sijaishuoltopaikkaa, mihin palata.

Lisäksi tehtyyn kokonaistutkimukseen sisältyy 54 poissaoloa, joissa sijoitettu lapsi täytti 18 vuotta luvattoman poissaolon aikana. Täysi-ikäiseksi tuleminen myötä lastensuojeluviranomaisen esittämä virka-apupyyntö ei ole enää lainmukainen, sillä huostassapito lakkaa (lastensuojelulaki 6§ ja 47 §). Tämän seurauksena lastensuojeluviranomaisen esittämä virka-apupyyntö sekä etsintäkuulutus on peruttava. Käytännössä etsintäkuulutuksen viimeiseksi voimassaolopäiväksi on merkitty 18-vuotissyntymäpäivä.

Suoritetun tutkimuksen perusteella epäselväksi jää, miten lastensuojeluviranomainen tai sosiaaliviranomainen tämän jälkeen seuraa näiden yksittäisten henkilöiden löytymistä tai tavoittamista. Yhtä kaikki poliisin toimivalta lastensuojelulain perusteella sijoitettujen lapsen tavoittamiseen päättyy tämän täyttäessä 18 vuotta. Mikään virka-apuilmoituksissa kirjattu ei viitannut siihen, että poliisikaan

³⁵⁵ National Clearinghouse on Families and Youth 2017:11.

kaipaisi näitä henkilöitä tämän virka-apupyynnön vanhentumisen jälkeen. Ongelma olisi kierrettävissä siten, että luvaton poissaolo kirjattaisiin kadonneen henkilön etsintänä.

Täysi-ikäiseksi tulemisen kautta virka-apupyynnön ja etsintäkuulutuksen peruuttaminen tai peruminen on monelta osin ongelmallinen ajatellen nykyistä toimintakäytäntöä. Lastensuojeluviranomaisella ei ole oikeutta pyytää 18 vuotta täyttänyttä henkilöä etsittäväksi ja palautettavaksi sijaishuoltopaikkaan. Nuoren ja poliisin näkökulmasta tilanne on vielä ongelmallisempi. Nuori voi tosiasiallisesti olla yhä viranomaistuen tarpeessa, mutta lastensuojeluviranomaisella ei ole enää toimivaltaa lapseen nähden. Sijaishuollon päättymisen valmistelu ja 21-vuotiaaksi asti jatkuvan lastensuojelun jälkihuollon³⁵⁶ aloittamisen valmistelu ja ajoitus onkin nostettu yhdeksi valtakunnalliseksi lapsi- ja perhepalveluiden kehittämisen kohteeksi Sosiaali- ja Terveysministeriön lastensuojelun tilaa pohtineessa työryhmässä³⁵⁷. Luvattoman poissaolon aikana tapahtuvalla täysi-ikäiseksi tulemisella voi olla kielteinen vaikutus huostaanotetun lapsen oikeudelle ja mahdollisuudelle päästä osalliseksi lastensuojelulain tarkoittamasta lastensuojelun jälkihuollosta.

4.2 Virka-aputehtävän ja kadonneen henkilön etsinnän välistä rajankäyntiä

Suomessa ei ole käytössä edellä esiteltyjä luvattomien poissaolojen jaotteluja tai kansallista systemaattista riskiarvioita. Näen jaottelun tärkeäksi osaksi luvattomien poissaolojen luonteen ja riskien tunnistamisessa. Tässä tutkimuksessa en ole korostanut jaottelun merkityksellisyyttä Suomessa. Olen lähestynyt luvattomia poissasaoloja systemaattisen riskiarvion kehittämisen kautta. Laadukas riskiarvion suorittaminen kuitenkin vaatii luvattomien poissaolojen ja luvattomasti poissaolevien ominaispiirteiden tuntemista. Jaottelu on siis osa onnistunutta riskiarviota, sillä vain osa luvattomasti poissa olevista on todellisessa vaarassa. Luvaton poissaolo itsessään on kuitenkin omiaan korottamaan lapsiin kohdistuvien vaarojen ja riskien toteutumista³⁵⁸.

Käytännössä monikin luvaton sijaishuoltopaikasta poissa oleminen tulisi luokitella kadonneeksi henkilöksi. Niissä myös täyttyy kriteerit, jolloin tutkinta- ja etsintätoimenpiteet olisi käynnistettävä viipymättä. Tutkituissa virka-apuilmoituksissa havaittuja viitteitä aktiivisen etsinnän suorittamisen aloittamiseksi olivat

³⁵⁶ Lakialoite LA 86/2018 sisältyi hallituksen esitykseen HE 237/2018 ja sen mukaisesti jälkihuollon ikäraja nousee 25 ikävuoteen 1.1.2020 lukien.

³⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013:70.

³⁵⁸ Office of the Deputy Prime Minister 2002:17.

muun muassa seuraavat esimerkit, joidenka alapuolella olevat kursivoidut tekstit ovat lainauksia virka-apuilmoituksista:

- lapsen lääkehoitoa vaativat perussairaudet
 - *N kertoi, että tulee käyttämään tällä reissulla päihteitä. N:llä on psyykelääkitys, eikä hänellä ole lääkkeitä mukanaan.*
- lapsen kehityshäiriöt
 - *N on lievästi kehitysvammainen*
- lapsen kielitaidottomuus
 - *N on erityisen haavoittuvassa asemassa huonon kielitaitonsa ja päihdeongelmansa vuoksi*
- lapsen taipumus hakeutua itseään vanhempaan vastakkaisen sukupuolen seuraan
 - *On erittäin suuressa riskissä tulla hyväksikäytetyksi itseään vanhempien miesten toimesta. Myös päihteidenkäytöstä on huolta.*
- vaara lapsen uhriutumisesta
 - *N:llä ei tieittävästi rahaa. Nyt ei ole vastannut puhelimeensa. Riskitekijät liittyvät alkoholin käyttöön sekä siihen että ei osaa suojella itseään ja on helposti vietävissä tai houkuteltavissa itselleen vaarallisiin asioihin.*
- lapsen päihdeongelmat
 - *N on asunnossa, jossa on aikuisia miehiä, alkoholia ja huumeita.*
- lapsen itsetuhoisuus
 - *N on psyykkisesti epävakaa tilassa. Laittanut myös itsetuhoisia viestejä.*
- lapsen väkivaltaisuus
 - *N on otettu kiinni rikoksesta epäiltynä virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen sekä pahoinpitelyyn.*

- kohtuullisen pitkät poissaolot (vrt. kadonneen henkilön etsinnän kriteerien täyttymiseen).
 - *N on karannut (11 päivää sitten). Ei ole tavoitettu, koska ei ole omaa puhelinta mukana. Lastensuojelun työntekijöillä on huoli N:n turvallisuudesta, koska N:llä on taustalla päihteiden käyttöä.*

Poliisipartio tapasi N:n (11 päivän päästä) liittyen törkeän varkauden ja moottorikulkuneuvon käyttövarkauden yrityksestä.

Edellä mainittuja viitteitä tuli esille säännöllisesti. Suurin osa näistä viitteistä on ollut tiedossa jo virka-apuilmoitusta PATJA:an kirjattaessa. PATJA-kirjauksista tehtyjen havaintojen perusteella näillä viitteillä ei useinkaan ollut merkitystä siihen, kuinka aktiivisesti lasta tai nuorta etsittiin. Keskeisin tällainen viite on se, että luvaton poissaoloa ei pitkäänkään jatkuneen poissaolon aikana ollut kirjattu kadonneeksi henkilöksi. Huomionarvoista on myös esimerkeissään esille tulleet havainnot usean riskitekijän yhteisvaikutuksesta.

Mahdollinen etsinnän tai muiden toimenpiteiden priorisointi ei myöskään millään tasolla välittynyt poissaolosta tehdyistä kirjauksista. Selvät viitteet aktiivisen kadonneen henkilön etsinnän kriteerien täyttymisestä, eivät näytä todellisuudessa johtavan aktiiviseen etsintään. Yksi asiaan vaikuttava tekijä lienee se, että *konkreettisen vaaran* arvioinnissa ei ole tällä hetkellä olemassa selkeitä kansallisia kriteereitä. Maissa, joissa riski- tai vaaran arviointia tehdään, asiaa lähestytään yksilöllisesti tunnistettujen riskiä kohottavien tekijöiden kautta³⁵⁹. Edellä mainitut esimerkit kiistatta ovat riskiä kohottavia tekijöitä.

Tutkimuksessa myös ilmeni, että luvattomia poissaoloja tai katoamisia on toistuvasti kirjattu samanaikaisesti sekä virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle että kadonneena henkilönä. Näissä tapauksissa esille nousi myös havainto lapsen kotoa poistumisesta, jossa vanhemmat olivat ilmoittaneet lapsensa kadonneeksi. Tämän jälkeen lastensuojeluviranomainen on päättänyt tekemään lapsesta kiireellisen sijoituksen päätöksen sekä poissaolosta johtuvan virka-apupyynnön poliisille. Näissä tapauksissa kadonneen henkilön etsintä on siis kirjattu ensin ja virka-apu tehtävä on syntynyt jälkikäteen. Näissäkin tapauksissa priorisointi ei välittynyt kirjatusta ilmoituksista.

³⁵⁹ Ks. <https://ftp.ambalert.eu/risk/Risk2016.pdf>, missä esille nostetaan muun muassa muuttunut käytös, päihdeongelmat, seurassa olevat muut henkilöt ja luvattomien poissaolojen yleisyys tai <https://www.cscb-new.co.uk/wp-content/uploads/2015/11/Missing-Child-Risk-Assessment.pdf>, missä riskin arviointi on jatkuvaa.

Edellä mainitut havainnot osoittavat, että rajankäynti kadonneen henkilön etsinnän ja virka-aputehtävän välillä on yksi keskeisistä toimintakäytäntöihin liittyvistä haasteista. Rajankäynti on tältä osin luotu keinotekoiseksi Poliisihallituksen ohjeistuksen ja sitä kautta PATJA:an kirjattavan tutkintanimikkeen kautta. Tämä keinotekoinen raja olisi mahdollista poistaa käytäntöjä muuttamalla. Tältä osin täytyy huomioda, että tässä PATJA-aineisto keskittyy ainoastaan poliisin toimintaan Poliisihallituksen ohjeistuksen valossa. Tehdyt kirjaukset ja niistä ilmenevät toimintakäytännöt eri toimijoiden välillä osoittavat kuitenkin, että poliisin ohella kaikilla toimijoilla on kehittämisen varaa luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen ennalta ehkäisemisessä, pysäyttämässä, ja jälkihoidossa. Viime kädessä kyse on lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteuttamisesta.

4.3 Kansallisia luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyviä harvinaisempia erityispiirteitä

Seuraavien alalukujen havainnot nousivat esille PATJA-aineistossa toistuvina havaintoina. Näiden havaintojen yleisyys ei kuitenkaan ollut omiaan nostamaan niitä luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen ilmiön keskiöön. Tässä yhteydessä esitetyt erityispiirteet kuvaavat luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen luonnetta toimintana, jossa tosiasiallisesti ja aktiivisesti vältellään sijaishuoltopaikkaa tai lastensuojeluviranomaista. Tämän aktiivisen välttelyn suhdetta on hyvä jatkuvasti peilata lapsen tai nuoren kokonaistilanteeseen, jossa:

- Lapsi tai nuori on huostaanotettu tai kiireellisesti sijoitettu ja
- Lapsi tai nuori jostain syystä välttelee sijaishuoltopaikkaan menemistä tai sinne palaamista.

Esille nousseet välttelyn muodot ovat sijoituksen päättyminen luvattoman poissaolon aikana sekä kiireellisen sijoituksen vältteleminen luvattoman poissaolon avulla. Myös 18 vuotta täyttäminen luvattoman poissaolon aikana kuvastaa tätä välttelyn muotoa. Kaikkia toimintamalleja kuitenkin yhdistää varsinaisten lastensuojelutoimenpiteiden tai viranomaisten vältteleminen. Tältä osin kyse on myös aiemmin mainitusta luvattoman poissaolon kautta itsenäistymisestä.

4.3.1 Sijoituksen päättyminen luvattoman poissaolon aikana

Sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisen avulla tai muuten luvattoman poissaolon aikana tapahtuvat sijaishuoltopaikan vaihtumiset tai huostaanoton päättymiset

sekä luvatta poistumisen aikana täysi-ikäiseksi tuleminen olivat ilmiöitä, joiden olemassa olon tiesin jo ennen tämän rekisteritutkimuksen suorittamista. Tämän vuoksi nämä luvattomaan poissaoloon liittyvät erityispiirteet oli mahdollista ottaa huomioon jo rekisteritutkimusta aloitettaessa. Kyseessä oli siis laadulliseen tutkimukseen liittyvä havainnon pelkistäminen, jossa tarkasteltava kohde oli tunnistettu rekisteritutkimusta aloitettaessa³⁶⁰.

Selkeästi PATJA:an kirjattuna huostaanoton purkamisia tai päättymisiä sekä sijaishuoltopaikan vaihtumisia oli kahden vuoden aikana 175 kappaletta. Koko kahden vuoden otantajakson aikana luvattomia poissaoloja oli 6389, joten tämä erityispiirre edustaa hieman vajaata 3 %:a kaikista luvattomista poissaoloista. Sanalla *selkeä* tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että huostaanoton päättyminen kävi PATJA-merkinnöistä selkeästi ilmi tai sijaishuoltopaikan vaihtuminen oli selkeästi mainittu jossain PATJA-ilmoituksen osa-alueista.

Poliisille oli kokonaistutkimuksen tarkastelujaksolla myös toistuvasti tehty epäselvempiä ilmoituksia lastensuojelulain mukaisen huostaanottopäätöksen purkamisesta ja siten lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön peruuttamisesta. Näiden epäselvien ilmoitusten ja siten rekistereihin kirjatun tiedon valossa ei selviä, onko nuori tosiasiallisesti näissä tapauksissa löytynyt. Erääseen ilmoitukseen oli esimerkiksi kirjattu ”*siirtynyt toiseen laitokseen, joten (etsinnän) voi perua*”. Pelkkä sijaishuoltopaikan vaihtuminen ei kuitenkaan kirjausten perusteella tarkoita sitä, että lapsi on tosiasiallisesti löytynyt. Hyvin yleistä myös oli, että pitkään avoinna olleen virka-apupyynnön kohdalla lapsi pyydettiin palauttamaan eri paikkaan, koska alkuperäisen sijaishuoltopaikan paikka oli varattu jo jollekin muulle. Mainitussa esimerkissä ei millään tavalla selviä, miten poliisi on varmistunut, että lapsi on tosiasiallisesti tässä uudessa paikassa ja mitä merkitään etsintäkuulutukseen nuoren löytymispäiväksi.

Vaihtuneen sijaishuoltopaikan myötä osa ilmoituksista oli kirjattu kokonaan uuteen poliisipiiriin siitä syystä, että sijaishuoltopaikka oli vaihtunut. Tosiasiallisesti nuorta ei tässä välissä ollut tavoitettu. Virka-apupyynnön kirjaaminen uuteen piiriin aiheuttaa automaattisesti tilastoharhan siten, että yksi luvaton poissaolo on kirjattu kaksi eri kertaa. En ole kirjausteknisten eroavaisuuksien vuoksi aukottomasti pystynyt tässä tutkimuksessa sulkemaan pois näitä päällekkäisiä ilmoituksia. Mikäli alkuperäisessä tai uuteen piiriin kirjatussa ilmoituksessa on selkeästi kirjattu, että kyseessä on ilmoituksen siirto, on seuranta tehty ja tilastoharhan mahdollisuus eliminoitu. Tältä osin kyse on jälleen kirjaamisen laatuun, kirjaamiskäytäntöihin liittyvistä seikoista. Viime kädessä kyse on viranomaiskirjausten

³⁶⁰ Alasuutari 2012:31-32.

eheydestä ja luotettavuudesta. Esimerkiksi eräässä poliisipiiristä toiseen poliisipiiriin siirrettyssä luvattoman poissaolon ilmoituksessa oli tosiasiallisesti kyse kahden päivän luvattomasta poissaolosta. Pelkästään alkuperäisen poliisipiirin ilmoitusta tulkitsemalla poissaolon voisi tukita yli kuukauden mittaiseksi. Ilmoituksen ja vastuun siirron yhteydessä kirjaukset eivät enää vastanneet totuutta.

Sijaishuoltopaikan vaihtumiset ovat luonnollinen seuraamus pitkään jatkuneesta luvattomasta poissaolosta. Sijaishuoltopaikoille on kova kysyntä ja tyhjät paikat on täytettävä uusilla lapsilla ja nuorilla. Usein toistuva ilmiö olikin, että lapsi tai nuori palautettiin kaupungin tai kuntayhtymän vastaanottoyksiköihin tai lastensuojelulaitoksiin, joissa oli tarjolla pysäytyshoitojaksoja tai erityisen huolenpidon yksiköjä. PATJA-kirjauksista ei käynyt sijaishuoltopaikan vaihtumisen syyt. Aihetta on sivuttu myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa, joka koskee ennalta ilmoittamatonta tarkastusta lastensuojelun sijaishuoltoyksikköön.

EOAK Dnro 1002/2016. Ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen tarkoituksena on ollut tutustua sijaishuoltoyksikön tiloihin ja toimintakäytäntöihin. Tarkastuksella on käsitelty muun muassa kieleen ja kulttuuriin, koulunkäyntiin, dokumentointiin sekä rajoitustoimenpiteisiin liittyviä seikkoja.

Tarkastuksella kävi ilmi, että sijaishuoltoyksikkö oli tehnyt lastensuojelulain 70 §:n mukaisen eristämispäätöksen sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneesta lapsesta, joka oli tavattu Helsingissä. Luvattoman poissaolon päätteeksi lapsi oli siirretty Helsingin kaupungin arviointi- ja vastaanottoyksikköön Helsinkiin ennen palauttamistaan varsinaiseen sijaishuoltoyksikköön.

Toimintakäytäntö perustuu Helsingin kaupungin ohjauskirjeeseen, jonka mukaisesti Helsingistä löydetty Helsingin sijoittamat lapset ja nuoret siirretään Helsingin kaupungin arviointi- ja vastaanottoyksikköön odottamaan jatkokuljetusta.

Ratkaisussaan oikeusasiamies on todennut, että sijaishuoltopaikalla tai sen henkilöstöllä ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa rajoitustoimenpiteistä päättämiseen sijaishuoltopaikan ulkopuolella. Tällaisessa virka-apuna annettavassa tilapäisessä sijaishuoltopaikan vaihdossa liikkumisvapautta rajoittavista päätöksistä ja eristämisestä päätöksen tekee väliaikaisen sijoituspaikan työntekijä.

Sijaishuoltopaikan vaihtumisten ohella PATJA-kirjausten perusteella pystyi myös tulkitsemaan, että pitkään jatkuneen luvattoman poissaolon päätteeksi lapsen tai nuoren huostaanottopäätös olisi päättynyt. Varmuudella näin on ainakin toimittu kiireellisten sijoitusten tapauksissa, joita käsitellään seuraavassa alaluvussa.

Luvattoman poissaolon avulla tapahtuva koko huostaanottopäätöksen raukeaminen ja huostaanoton tarkoituksen toteutumatta jääminen kuulostaa hälyttävältä. Näin toimimalla luvattomasti poissaoleville annetaan mahdollisuus ja samalla luodaan signaalivaikutus kokonaan välttää heitä koskeva päätöksenteko ja sen täytäntöönpano. Tälle toimintamallille ei kuitenkaan voida saada vahvistusta pelkäs-

tään PATJA-materiaalia tarkastelemalla, jonka vuoksi aihetta tulisi tutkia tarkemmin. Tämä erityispiirre koskettaa hyvin pientä luvattomasti poissaolevien ryhmää, jotka mahdollisesti edustavat aiemmin esiteltyä *Hard Rock Freaks (Luvattoman poissaolon kautta itsenäistyvät nuoret)* – ryhmää, jotka pakenevat kodin tai sijaishuoltopaikan vakavia ongelmia.

4.3.2 Luvaton poissaolo kiireellisen sijoituksen alkaessa ja sen aikana

Lapsen kiireellisellä sijoituksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti enintään 30 päivää kestävää sijoitusta lapsen tilanteen välittömän vaarantumisen perusteella (Lastensuojelulaki 38 § ja 40 §). Kiireellisen sijoituksen alkutoimilla on PATJA:n virka-apuilmoituksista johdettavien havaintojen perusteella suuri merkitys muiden lapselle tai nuorelle tarjottavien palveluiden onnistumisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että kiireellisen sijoituksen aikaisia luvattomia poissaoloja oli niin paljon, että aihe oli syytä nostaa esille tässä yhteydessä.

Kiireellisen sijoituksen aikaisia luvattomia poissaoloja ei ole kuitenkaan erikseen laskettu. Kyseinen havainto on ainoastaan kirjattu toistuvina huomioina virka-apuilmoituksista koostettuun Excel-tiedostoon. Kaikissa virka-apupyynnöissä ei myöskään ole erikseen mainittu onko kyseessä huostaanotto- vai kiireellisen sijoituksen päätös. Virka-apupyyntöjen joukossa voi olla lastensuojelulain 37 §:n mukaisia avohuollon tukitoimina tehtyjä sijoituksia, mutta tällaisia pyyntöjä ei tullut PATJA-aineistossa ilmi.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiireelliseen sijoituksen päätökseen liittyvien tiedoksiantojen suorittamiseen ja varsinaiseen täytäntöönpanoon näyttäisi liittyvän ilmeinen lapsen tai nuoren karkaamis- ja katoamisriski. Päätöksen tiedoksiannon tai sijaishuoltopaikkaan siirtymisen yhteydessä lastensuojeluviranomaiset olivat toistuvasti pyytäneet poliisilta virka-apua lapsen tai nuoren etsimiseksi ja tavoittamiseksi:

”X-sosiaalipäivystys pyytää virka-apua N N löytämiseksi kiireellisen sijoituksen arviointia varten. N N ollut kotoaan kateissa 10 päivää. Lastensuojelu on tekemässä N N kiireellisen sijoituksen päätöstä.”

Esimerkki kiireelliseen sijoitukseen liittyvästä virka-apupyynnöstä, joka on esitetty kymmenen päivää poissaolon alkamisesta.

Edellä olevasta esimerkistä näkyy jälleen virka-apupyynnön ja kadonneen henkilön etsinnän välinen problematiikka. Kyseistä lasta ei tässä tapauksessa oltu van-

hempien toimesta ilmoitettu kadonneeksi, vaan asiassa päädyttiin kiireellisen sijoituksen päätökseen ja virka-apupyynnöön. Kyseinen luvaton poissaolo kesti lopulta 23 päivää. Huomionarvoista tässä esimerkkitapauksessa on, että poissaolo tai katoaminen tuli viranomaisten tietoon kymmenen päivän päästä poissaolon alkamisesta.

PATJA-materiaalin perusteella lapsia ja nuoria katosi tai karkasi erityisesti kiireellisen sijoituksen päätöksestä ilmoittamisen yhteydessä. Poistumisia tapahtui myös kiireellisen sijoituksen aikana niin kotoa kuin sijaishuoltopaikastakin. Kiireellisen sijoituksen aikana tapahtuneita luvattomia poissaoloja oli PATJA-materiaaliin selkeästi kirjattuna 89 kappaletta kahden vuoden aikana. Tämä ei muodosta kovin suurta osuutta kaikista luvattomista poissaoloista, mutta jo tässä vaiheessa ilmenyt taipumus luvattomaan poissaoloon on syytä ottaa huomioon lapsen tai nuoren palveluita järjestettäessä. On myös erikseen huomioitava useassa yhteydessä esitetty havainto Helsingin poliisilaitoksen kirjaamiskäytännöistä, joitten takia Helsingin poliisilaitoksen ilmoituksista ei ole eriteltävissä onko kyseessä kiireellinen sijoitus vai varsinainen huostaanottopäätös.

Yksi yleinen kiireellisen sijoituspäätökseen perustelu oli edellä mainitun esimerkin mukainen pitkään jatkunut luvaton kotoa poissa oleminen. Tällaiset tapaukset olivat usein myös niitä, joissa lapsesta tai nuoresta oli ennen kiireellisen sijoituksen päätöstä tehty myös katoamisilmoitus poliisille. Tällaisia tapauksia oli kahden vuoden aikana 23 kappaletta. Näissä lapsesta tai nuoresta oli tapauskohtaisesti tehty joko kaksi erillistä ilmoitusta (kadonnut henkilö ja virka-apu lastensuojeluviranomaiselle) tai molemmat tutkintanimikkeet oli kirjattu yhteen ja samaan ilmoitukseen. Jälkimmäinen vaihtoehto on oikea toimintamalli vallitsevan Poliisihallituksen ohjeistuksen valossa sekä ennen kaikkea tiedonhallinnan kannalta. PATJA-aineistoon perustuvien havaintojen perusteella esitetty virka-apupyynnö ei kuitenkaan nosta yksittäisen lapsen tai nuoren asian priorisointia.

Silmiinpistävä ominaispiirre kiireellisten sijoitusten aikaisissa luvattomissa poissaoloissa oli niiden kesto. Osa näistä poissaoloista vaikutti kestävän koko kiireellisen sijoituksen keston ajan eli 30 vuorokautta. Mukaan mahtui myös yli 100 vuorokautta kestänyt kiireellisen sijoituksen tai sijoituspäätöksen täytäntöönpanon välttely. Nämä virka-apupyynnöt ja etsintäkuulutukset näyttivät usein päättyvän vailla tietoa siitä, mitä lapselle tai nuorelle on tosiasiallisesti tapahtunut. Osa pidempiaikaisista viranomaisten välttelyistä myös päättyi siten, että nuori palasi takaisin kotiinsa, kun kiireellisen sijoituksen päätöstä ei enää jatkettu.

On muistettava, että PATJA-materiaalissa ei ole kyse lastensuojeluviranomaisen kirjauksista, vaan lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön perus-

teella poliisin tekemistä toimenpiteistä ja niiden kirjauksista. Läpikäydyistä materiaalista jää käsitys, että nuoria ei ole tosiasiallisesti koko kiireellisen sijoituksen aikana tavattu vaan luvaton poissaolo on kestänyt kiireellisen sijoituksen päättymiseen saakka. Tällainen toimintamalli herättää kysymyksiä lapsen tai nuoren kokonaistilanteen arvioinnin suorittamisen tavasta. Kirjausten tai kirjausten puutteiden perusteella vaikuttaisi, että kiireellisen sijoituksen edellytykset olisivat luvattoman poissaolon aikana poistuneet. Kiireellisen sijoituksen edellytyksiä ovat:

- välittömät puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet, jotka uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai
- lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään (Lastensuojelulain 38 § ja 40 § mukailen).

Kiireelliseen sijoitukseen liittyvät haasteet toistuivat havaintomateriaalissa muissakin yhteyksissä säännöllisesti. Luvattomien poissaolojen ohella poliisia oli ainakin 22 kertaa pyydetty turvaamaan kiireellisen sijoituksen tiedoksianto tai täytäntöönpanoa.

4.3.3 Poliisin ja lastensuojeluviranomaisen samanaikainen väliintulo

Mielenkiintoisena viranomaisten toimivaltaan sekä poissaolon luonteeseen liittyvänä erityispiirteenä tutkimusta tehtäessä nousivat tapaukset, joissa sekä poliisi että lastensuojeluviranomainen puuttuvat samanaikaisesti lapsen tai nuoren tilanteeseen. PATJA-aineistossa ilmeni lukuisia lastensuojeluviranomaisen kiireellisen sijoituksen päätöksiä, jonka yhteydessä poliisille on esitetty virka-apupyynnö lapsen tai nuoren toimittamiseksi sijaishuoltopaikkaan. Lapsi tai nuori on näissä tapauksissa päätetty ottaa viranomaisten huostaan ja poliisia on pyydetty auttamaan karkumatkalla olevan tai muuten aggressiivisesti käyttäytyvän lapsen tavoittamisessa. Näinkin akuuteissa tapauksissa lapsi tai hänen perheenjäsenensä eivät välttämättä ole tietoisia kaikista päätöksiin vaikuttaneista seikoista. Samanaikaisesti poliisi voi jo olla antamassa virka-apua lastensuojeluviranomaisen pyynnöstä.

Tavatonta ei myöskään ole lapsen tai nuoren rikollisen käyttäytymisen takia tehty kiireellisen sijoituksen päätös. Havaintomateriaalissa esille esimerkiksi tilanne, jossa poliisi tapasi häiriköivän nuoren, josta sen hetkisten havaintojen perusteella tehtiin kiireellisen sijoituksen päätös. Lapsen huostaanoton perusteena voi lastensuojelulain 40 §:n mukaisesti olla muun muassa muu kuin vähäisenä pidettävä rikos. Tällaisissa tapauksissa viranomaiselta vaaditaan tapauskohtaista harkintaa,

mutta yleisenä periaatteena on pidetty tekoa, josta voi seurata ankarampi seuraamus kuin sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta³⁶¹. Tämän kaltaisissa tilanteissa korostuu poliisi- ja lastensuojelutyön rajapinta, jolloin aina ei ole itsestään selvää, minkä toimivaltuuden nojalla kullakin hetkellä toimitaan³⁶².

Poliisitehtävän yhteydessä syntyneistä kiireellisen sijoituksen tapauksissa lastensuojeluviranomaisen virka-apupyyntö turvaa sen, että lapsi päätyy poliisiasian hoitamisen jälkeen sijaishuoltopaikkaan. Tällöin kyse ei kuitenkaan ole luvattomasta poissaolosta. Tutkimusasetelman takia kuitenkin nämäkin virka-apupyynnot on käyty läpi osana tätä tutkimusta. Luvattomiksi poissaoloiksi tällaisia tapauksia ei kuitenkaan ole tilastoitu, sillä lapsi tai nuori ei ole missään vaiheessa ollut viranomaisten tavoittamattomissa.

4.4 Yhteenveto kadonneen lapsen ja lapsen luvattomaan poissaoloon liittyviin teemoihin sekä jaotteluihin'

Kadonneisiin lapsiin liittyvä jaottelu ei ole yksinkertainen ja selvä, kun kategorioiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä tarkastellaan yksityiskohtaisesti. Kun kyse on mihin tahansa kategoriaan kuuluvasta kadonneesta lapsesta, tulisi kaikkien toimijoiden muistaa lapsen edun ensisijaisuuden periaate ja suhteuttaa käytettävät toimet periaatteen vaatimusten edellyttämälle tasolle. Lähtökohtaisesti luvaton poissaolo on yksi kadonneiden lasten kategoria³⁶³ ja luvattoman poissaolon alhaisempi priorisointi on viime kädessä vastoin lapsen edun ensisijaisuuden tulkintaohjeita³⁶⁴.

Euroopan komissio on esittänyt vaatimuksen luvattomiin poissaoloihin kohdistuvasta tehokkaasta puuttumisesta³⁶⁵. Kyseinen kannanotto on osa julkaisua, jonka pääotsikko on ”Missing Children”, suomeksi kadonneet lapset. Julkaisussa jaotel-

³⁶¹ Tuori & Kotkas 2016:616–617.

³⁶² Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA Dnro 2308/4/03 on todettu, että rajanveto poliisilain 40 §:ssä (vanhentunut poliisilaki 493/1995) tarkoitetun virka-avun ja poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävän osalta voi nähdäkseni joissakin tapauksissa olla tulkinnanvarainen. Tämän lisäksi tapauksessa on kuitenkin ollut kyse virka-avun antamisesta yksityiselle.

³⁶³ National Center for Missing & Exploited Children 2018 & Euroopan Komissio 2013:15.

³⁶⁴ Ks. Lapsen oikeuksien komitean tulkintaohjeista: Araneva 2016:174–175.

³⁶⁵ Euroopan komissio 2013:53.

laan kadonneet lapset tässä tutkimuksessa viitatus jaon mukaisesti, jolloin luvaton poissaolo on yksi kadonneiden lasten kategoria³⁶⁶. Kyseinen julkaisu on julkaistu vuonna 2013, jolloin Suomen hallitus³⁶⁷ on antanut eri yhteydessä Euroopan komissiolle lausunnon kadonneiden lasten 116 000 – palvelunumeron käyttöönotosta ja sen tarpeellisuudesta. Tässä lausunnossa on todettu Suomen poliisin tietoon vuonna 2012 tulleen 575 tapausta alle 18-vuotiaasta kadonneesta henkilöstä³⁶⁸. EU-komissiolle annetussa 116 000 – palvelua koskevassa lausunnossa ei sanallakaan viitata luvattomin poissaoloihin vaan mainitut 575 tapausta muodostuvat ilmeisesti PATJA:an kirjatusta ilmoituksista nimikkeellä ”kadonnut henkilö”, joissa kadonnut henkilö on ollut alle 18-vuotias.

Mikäli EU-komissiolle olisi annettu myös luvattomien poissaolojen lukumäärä EU-komission käyttämien kriteerien mukaisesti, olisi komissiolle mennyt aivan erilainen tieto Suomessa vallitsevasta kadonneiden lasten tilanteesta. Tieto olisi ollut löydettävissä tässä tutkimuksessa esitetyllä tavalla. On toki huomioitava, että Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto koskee ainoastaan Suomen valtion näkemystä 116 000 – palvelun käyttöönoton tarpeellisuudesta eikä niinkään mainitusta kadonneiden lasten jaottelusta. Samanaikaisesti se kuitenkin kuvastaa yleistä suhtautumista lasten ja nuorten luvattomiin sijaishuoltopaikasta poissaolemisiin vuonna 2013. Tätä tutkimusta kirjoitettaessa mikään muu käytäntö ei ole juurikaan muuttunut 116 000 – palvelun käyttöönotosta huolimatta.

Tarkasteltaessa ainoastaan lasten ja nuorten luvattomia poissaoloja on luvattomaan poissaoloon liittyvää riskiä tai vahingollisuutta arvioitaessa täysin eri asia puhua yhden tunnin jäähdyttelystä tai yli viikon kestävästä selittämättömästä luvattomasta poissaolosta. Luvattoman poissaolon kesto ja luonne kuitenkin selviävät vasta poissaolon päättyessä. On kuitenkin ilmeistä, että luvattoman poissaolon keston kasvaessa myös nuoreen kohdistuva riski tai vaaran toteutumisen mahdollisuus kasvaa. Poissaolon keston lisäksi nuoreen kohdistuvaa riskiä kohottaa jo esille tuotu luvattoman poissaolon toistuvuus, johon viranomaisten tulisikin tehokkaasti puuttua³⁶⁹. Kesto ja toistuvuus ovat Suomessa toteutuvia riskitekijöitä, jotka on ollut mahdollista tuoda esille tämän tutkimuksen myöhemmissä vaiheissa. Kvalitatiivisessa mielessä myös muita luvattoman poissaolon riskejä on ollut mahdollista avata ja käsitellä jossain määrin, koska jokainen vuosina 2013–2014 tapahtunut luvaton poissaolo on tapauskohtaisesti käyty läpi.

³⁶⁶ Missing Children Europe 2016 & Euroopan komissio 2013:12-13.

³⁶⁷ Tarkoittaen sitä, kun toimivaltainen ministeriö edustaa Suomen valtiota Euroopan komissiossa.

³⁶⁸ Liikenne- ja viestintäministeriö 2013.

³⁶⁹ Euroopan komissio 2013:55–56.

Olemassa olevien aiempien kansainvälisten tutkimusten mukaan kadonneet lapset ovat vaarassa joutua seksuaalisen, taloudellisen tai muun hyväksikäytön uhriksi³⁷⁰. On myös todettu, että luvattomasti poissaolevat lapset ovat vaarassa joutua tekemään rikoksia selviytyäkseen luvattomasta poissaolosta³⁷¹. Mikään tämän tutkimuksen yhteydessä tehty PATJA-materiaalista johdettava havainto ei poissulje sitä, etteikö luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen suomalaisessa viitekehysessä sisältäisi samoja riskejä kuin muuallakin maailmassa. Aiemmin tässä luvussa esitellyt kansalliset luvattomaan poissaoloon liittyvät harvinaisemmat erityispiirteet kuvastavat, että luvattoman poissaolon katkaisun epäonnistumisella voi olla pidempiaikaisempi vaikutus siihen, saadaanko lapsi tai nuori muidenkaan hänen tarvitsemiensa palveluiden piiriin.

Kansainvälinen jaottelu koskien kadonneita lapsia sekä erilaiset edellä esitellyt jaottelut koskien luvattomia poissaoloja tuovat selkeyttä katoamisten ja luvattomien poissaolojen ominaispiirteiden tunnistamiseen. Tarkasteltaessa luvattomia poissaoloja on otettava huomioon, että niissä on eroavaisuuksia, jotka kaikkien asiaa käsittelevien tahojen tulisi tunnistaa. Pienikin viittaus konkreettiseen tai edes kasvaneeseen riskiin tulee ottaa vakavasti. Tässä tutkimuksessa on tähän liittyen erikseen huomioitu se, kuinka monessa lapsen tai nuoren luvaton poissaoloa koskevassa virka-apuilmoituksessa on toisena tutkintanimikkeenä myös kadonneen henkilön etsintä. Tutkittuja luvattomia poissaolemisia oli vuosina 2013–2014 yhteensä 6389 kappaletta. Niistä 96 kappaletta sisälsi lisäksi tutkintanimikkeen ”kadonnut henkilö”.

Kadonneen henkilön tutkinnassa kyse on tapauksesta, jossa *kadonneeksi ilmoitetun henkilön tiedetään olevan kyvytön huolehtimaan itsestään (lapsi, vanhus, sairas henkilö) tai olosuhteet muutoin ovat sellaiset, että henkilö on hengen tai terveyden vaarassa taikka henkilön epäillään joutuneen rikoksen uhriksi, tulee tutkinta- ja etsintätoimenpiteet aloittaa viipymättä siitä, kun katoamisilmoitus on vastaanotettu. Arvioitaessa etsinnän käynnistämisen kiireellisyyttä on otettava huomioon mm. vuoden aika, sääolot ja olosuhteet muutoin*³⁷². Läpikäydyssä PATJA-aineistossa oli 178 luvaton poissaoloa, jotka kestivät vähintään 100 vuorokautta ja 3 luvaton poissaoloa, jotka eivät olleet päättyneet tätä tutkimusta varten haetun tutkimusluvan voimassaoloaikana. Näitä tapauksia ei ole pitkästä kestosta huolimatta kirjattu ja käsitelty kadonneina henkilöinä. Nykyisen kirjaus- ja toimenpidekäytännön vallitessa Suomen poliisin PATJA-järjestelmästä ei pystyisi

³⁷⁰ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 2016:4 & Crosland et. al. 2018:35.

³⁷¹ Colvin et al. 2018:233

³⁷² Poliisihallituksen ohje 2020/2013/3057.

luotettavasti edes selvittämään kateissa olevien lasten ja nuorten todellista määrää, mikäli kateissa olemisen määritelmä pitää sisällään poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun luvatta poistumistapauksissa.

Suomessa kadonnut henkilö – nimikkeellä kirjattiin 1558 ilmoitusta vuonna 2013 ja 1371 ilmoitusta vuonna 2014³⁷³. Sijoitettujen lasten ja nuorten luvatta poistumisia on samana ajanjaksona tämän tutkimuksen mukaisesti 6389 kappaletta. Luvatta poistumiset muodostavat siis suurimman osan maassamme tavalla tai toisella kadonneista henkilöistä. Olen aiemmissa tutkimuksissani sekä muissa lastensuojelusidonnaisuuksissani joutunut toteamaan, että Suomessa kadonneiden lasten tilastointi on puuteellisten kirjausten vuoksi haasteellista ja aiheeseen liittyvät toimintakäytännöt vaihtelevat³⁷⁴.

Tämäkin toistaiseksi laajin aiheesta tehty tutkimus sekä kaikki julkisesti saatavilla oleva tieto yhdessä antavat ainoastaan summittaisen kuvan luvattoman poissaolon ilmiöstä. Samanaikaisesti viranomaisten virallisissa asiakirjoissa todetaan, että *suomalainen järjestelmä kadonneesta lapsesta ilmoittamiseksi ja hänen etsimisekseen on erittäin toimiva*³⁷⁵. Tämä Euroopan komissiolle annettu lausunto tarkoittaakin suppeaa tulkintaa kadonneista lapsista. Se ei ota huomioon luvattomia poissaoloja. Samanaikaisesti luvattomasti poissaolevat (runaway) ovat yksi kadonneiden lasten kategoria³⁷⁶. Tältä osin kysymys on myös poikkihallinnollisen konsensuksen puutteesta. Poliisi ja hätäkeskuslaitos kuuluvat sisäministeriön hallinnonalaan³⁷⁷, lastensuojelu yleisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan³⁷⁸ ja 116 000 – palvelua koskevan lausunnon on antanut liikenne- ja viestintäministeriö³⁷⁹.

Seuraavassa pääluvussa käsiteltävien 6389 luvattoman poissaolon lisäksi virka-apuilmoitusten joukossa oli lukuisia muita luvattoman poissaolon kaltaisia ilmoituksia, joista oli hankalaa tai mahdotonta tehdä luokittelua minkään edellä esittämäni luokittelutavan mukaisesti. Nämä aiheuttivat haasteita myös PATJA-aineiston tilastointiin. PATJA:an oli esimerkiksi kirjattu ilmoitus lastenkodin pihassa olevasta autosta, josta tyttö ei suostunut menemään sisälle sijaishuoltopaikkaan. Poliisia tarvittiin avaamaan auton ovi ja toimittamaan tyttö sijaishuoltopaikkaan. Ahtaasti tulkittuna kyseinen tyttö oli luvattomasti poissa sijaishuoltopaikastaan.

³⁷³ Tilastokeskus 2017.

³⁷⁴ Isoniemi 2012:75–76 & Missing Children Europe 2015.

³⁷⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö 2013:3.

³⁷⁶ Missing Children Europe 2016 & Euroopan komissio 2013:12-13.

³⁷⁷ Sisäministeriö 2018

³⁷⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2011:12.

³⁷⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö 2013.

Tämän lisäksi eräät lapsikaappauksen tai omavaltaisen huostaanoton kaltaiset tapaukset kulkevat yksittäisinä tapauksina mukana PATJA-aineistossa ja niistä johdetuissa tilastoissa. Poliisin antaessa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle ei ole poissuljettua, että virka-aputehtävästä muodostuukin esitutkinta- tai muu poliisille kuuluva tehtävä³⁸⁰. Näissä tapauksissa poliisi jatkaa tilanteen turvaamisen jälkeen asian selvittämistä toimivallan edellyttämässä roolissa yhteistyössä lastensuojeluviranomaisen kanssa.

Edellä esitetyt jaottelut kuvaavat esimerkillisesti tiedostettua ja vastuullista suhtautumista kadonneisiin henkilöihin ja luvattomiin sijoituspaikasta poissaolemiin. Suomen poliisin ohjeistusta luvatta poistumisen ja kadonneen henkilön etsinnän välillä voi päinvastoin pitää epäonnistuneena suhtautumisena luvattomiin poissaoloihin. Tosiasiallisesti sekä kadonneen henkilön tutkintana tutkitut katoamiset että sijoitettujen lasten ja nuorten luvattomat poissaolot sisältävät samoja riskitekijöitä. Päällimmäisenä huolta aiheuttavana esimerkkinä sekä katoamisissa että luvattomissa poissaoloissa on lasten ja nuorten oleminen pitkiäkin aikoja aikuisten tai viranomaisten tavoittamattomissa. Poliisitoiminnallisesti luvatta poistumista ja kadonneen henkilön tutkinta-asiaa käsitellään hyvin eri tavoin. Toimintakäytäntöjen eroavaisuus on ongelmallinen ajatellen lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Luvatta poistumisissa ikään kuin lapsen itsemääräämisoikeus asettuu lapsen turvallisten kasvuolosuhteiden turvaamisesta tehdyn toimivaltaisen viranomaisen tekemän päätöksen edelle. Lapsen tai nuoren oma päätös vältellä sijaishuollon toteutumista näyttää ajavan varsinaisen huostaanottopäätöksen edelle.

³⁸⁰ EOA Dnro 2308/4/03.

5 LUVATON SIJAISHUOLTOPAIKASTA POISSAOLEMINEN VUOSINA 2013-2014

Tässä luvussa tuodaan esille tämän tutkimuksen kannalta keskeisin uusi tieto luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta. Luvussa 5.1 käydään läpi kokonaistutkimus vuosien 2013–2014 luvattomista sijaishuoltopaikasta poissaolemisista poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun näkökulmasta PATJA-aineistoon nojaten. Luvussa 5.2 esitellään otantatutkimus 200 samalla aikajaksolla luvattomasti poissaolleen nuoren kaikkeen muuhun PATJA:an kirjattuihin ilmoituksiin. Nämä osa-alueet täydentävät toinen toisiaan.

Rekisteritutkimukset yhdessä tutkimuksen lainsäädännöllisen osuuden kanssa auttavat tulkitsemaan rajanvetoa kadonneen henkilön etsinnän ja luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen välillä sekä hahmottamaan luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen määrällistä ulottuvuutta. Lisäksi kokonaistutkimuksen ja otantatutkimuksen avulla voidaan tehdä laadullisia havaintoja sekä yhteenvetoa kirjaamis- ja toimintakäytännöistä. Laaja otanta mahdollistaa myös joidenkin johtopäätösten tekemisen luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen lapsen ja nuoren kokonaisturvallisuuden kannalta.

5.1 Tilastot vuosilta 2013-2014

Luvussa 3 kuvatulla tavalla esille haetuista vuosina 2013–2014 kirjatuista 5009 virka-apuilmoituksesta 3839 ilmoitusta eli 76 prosenttia ilmoituksista liittyi lasten tai nuorten sijaishuoltopaikasta tai kotoa luvatta poissaolemiseen. Merkittävä osa poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta liittyy näin ollen luvattomiin sijaishuoltopaikasta poissaolemisiin liittyviin toimenpiteisiin.

Jäljelle jäävät 24 prosenttia ilmoituksista koostui esimerkiksi kuljetuksien (148 kpl), tiedoksiantojen ja kotikäyntien turvaamisista, erilaisista tarkistus- tai varmistustehtävistä sekä lastensuojeluviranomaiselle tehtävästä tietojen luovuttamisesta (473 kpl). Seitsemän ilmoituksen osalta esitetyn virka-apupyynnön luonne ei käynyt ilmi PATJA:an kirjatusta ilmoituksesta.

Osa kirjatuista ilmoituksista ei ollut tosiasiaassa lastensuojeluviranomaisen esittämiä virka-apupyynnöjä vaan virka-apua pyytänyt viranomainen oli merkitty PATJA:an väärin. Vastavuoroisesti lastensuojeluviranomaiselle tehtävät tietojen luovuttamispyynnöt kirjataan sekä kokonais- että otantatutkimuksen havaintojen perusteella joissain poliisipiireissä sosiaaliviranomaiselle annettavana virka-apuna. Osassa poliisipiireistä lasten vanhempia koskettavat tietojenluovutuspyynnöt tulkittaneen ja sen vuoksi kirjataan sosiaaliviranomaiselle annettavaksi virka-

avuksi, vaikka kyse on lastensuojeluviranomaisen tekemästä lasta koskevan asian valmistelusta. Joissain poliisipiireissä toimenpide puolestaan kirjataan lastensuojeluviranomaiselle annettavana virka-apuna. Lasta koskevaa päätöksentekoa varten poliisi siis luovuttaa lastensuojeluviranomaiselle tietoja enemmän kuin tehty tutkimus osoittaa.

Luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolemisia vuosina 2013–2014 oli mainittujen virka-apuilmoitusten joukossa 6389 kappaletta. Luvatonta poissaoloa koskevien virka-apuilmoitusten ja tosiasiallisten luvattomien poissaolojen määrän suuri ero johtuu kirjaamis- ja toimintakäytännöistä sekä alueellisista eroavaisuuksista. Näistä eroavaisuuksista ja toimintakäytännöistä yleisimpiä olivat, että yksi ilmoitus voi sisältää useamman henkilön tai yhtä henkilöä koskeva ilmoitus voi sisältää monta peräkkäistä saman henkilön poistumista samasta sijaishuoltopaikasta.

Säännönmukaisten poikkeusten lisäksi ilmoitukset voivat sisältää myös satunnaisia poikkeuksia. Esimerkiksi osa ilmoitukseen tai sen eri osa-alueisiin, kuten etsintäkuulutukseen, kuuluvista kirjauksista jää joskus täysin tekemättä:

”Y:n päällä oli takki, jonka kertoi anastaneensa H&M:sta. Takki on palautettava kauppaan ja kysyttävä onko vaatimuksia. Kukaan ei ollut kirjoittanut virka-apua, eikä kuuluttanut tyttöä. Vaikka virka-apu oli tullut sähköisesti sähköpostiin jo 1.3. klo 20.49. Kyseessä on kuitenkin kiireellinen sijoitus. Kun ei ollut kuulutusta: kyseinen partio suhtautui suhteellisen nuivasti äidin ja sosiaalityöntekijöiden aikaisempiin hätäkeskuksen kautta tullessiin ilmoituksiin tytön sijainnista. Kunnes selvisi, että asiasta on virallinen virka-apu perjantailta.”

Lainaus yksittäisestä virka-apuilmoituksesta.

Edellä lainattu teksti osoittaa virka-avun pyytämisestä lapsen tai nuoren löytymiseen ja lopulta virka-apuilmoitukseen päättämiseen liittyvän tiedonkulun haasteista. Kyseinen luvaton poissaolo on yksi niistä lukuisista virka-apuilmoituksista, joissa luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on tosiasiallisesti todettu vasta ilmoituksen tekstiä sana sanalta lukemalla. Automaattisesti suoritettavilla hauilla kyseistä luvatonta poissaoloa olisi ollut mahdotonta havainnoida ja tilastoida. Yksi luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen tilastoinnin haasteista on myös, että edellä mainittu 6389 poissaoloa ei ole tosiasiallinen luku kaikista poliisin tietoon tulleista luvattomista poissaoloista. Tämä johtuu muun muassa täysin väärästä kirjauksista, jossa virka-avun pyytäjä on tietojen luovuttamispyyntöjen tavoin kirjattu sosiaaliviranomaiseksi.

Lapsen edun ja muun poliisitoiminnan kannalta kriittisimpiä kirjaamisten laiminlyöntejä ovat etsintäkuulutuksen tekemättä jättämiset. Usein virka-apuilmoituksessa tai muualla PATJA:ssa poissaolijan henkilötiedot oli mainittu, mutta etsintäkuutus on joko kokonaan tekemättä tai aktivoimatta³⁸¹. Juuri etsintäkuutus on merkitsevä poliisin kohdatessa virka-apupyynnön kohteena oleva henkilö. Ilman aktivoitua etsintäkuulutusta poliisin mahdollisuus tunnistaa kohdattu henkilö luvattomasti poissaolijaksi on heikko.

Toinen laiminlyöntien ääripää ovat PATJA:sta perumatta jääneet etsintäkuulutukset, jotka voivat johtaa jopa perusteettomiin oikeudenloukkauksiin poliisikohtauksissa. Perumatta jääneet etsintäkuulutukset luovat myös tilastoharhan poissaolojen kestosta ja sitä kautta virheellisen tiedon yksittäistä ihmistä koskeviin asiakirjoihin. Tässä tutkimuksessa tilastoharha on pyritty minimoimaan vertaamalla kaikkea kyseisestä luvattomasta poissaolosta kirjattua tietoa perusilmoituksesta, etsintäkuulutuksesta ja tutkinnan päätöstiedoista. Tilastoharhan eliminointi ei kuitenkaan korjaannu PATJA:an vaan todellisuudessa PATJA:ssa on etsintäkuulutukseen liittyviä peruuttamistietoja, jotka eivät vastaa totuutta.

Kirjaamiskäytäntöjen osalta ja siten myös ilmoitusten laadulla mitattuna Suomi voidaan jakaa kahteen osaan. Helsingin poliisilaitos edustaa omaa käytäntöään ja muu Suomi omaa käytäntöään. Tämä jako ei imartele Helsingin poliisilaitosta, sillä sinne vertailuajankohtana kirjatut 324 yksittäistä virka-apuilmoitusta sisälsivät 2711 luvatta poissaoloa. Yhdessä ilmoituksessa oli siis keskimäärin yli kahdeksan lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön vuoksi etsintäkuulutettua lasta. Näistä 324 ilmoituksesta 284 sisälsi myös muunlaisia etsintäkuulutuksia kuin lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön vuoksi etsintäkuulutettuja henkilöitä. Näin ollen 324 ilmoituksesta ainoastaan 40 ilmoitusta koski pelkästään lasten luvattomia poissaolemisia. Kahden vuoden vertailujakson aikana Helsingin poliisilaitokselle oli kirjattu yksi ilmoitus virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle, joka koski ainoastaan yhtä yksittäistä henkilöä. Tällainen kirjaamiskäytäntö on tietojen eheyteen ja tilastointiin liittyvä haaste, joka on ristiriidassa PATJA-kirjausohjeen tavoitteiden kanssa³⁸². Misään muussa poliisipiirissä ilmoituksia ei kirjattu samalla tavalla.

PATJA:an kirjattujen ilmoitusten tarkemman tutkimisen jälkeen nämä 6389 luvattonta sijaishuoltopaikasta poissa olemista muodosti yhteensä 89 094 poissaolovuorokautta. Tässä laskukaavassa luvatta poistumisen tai sijaishuoltopaikkaan pa-

³⁸¹ Etsintäkuulutuksen aktivointi on ainoastaan yksinkertainen tekninen toimenpide PATJA:ssa.

³⁸² Ks. luku 3.3.3.3.

laamatta jäämisen päivämäärä on 0 ja luku muuttuu vuorokauden vaihtuessa seuraavaksi. Mikäli jo ensimmäinen poissaolopäivä laskettaisiin vuorokaudeksi numero 1, kertyisi poissaolovuorokausia 95 483 kappaletta.

Tämän tutkimuksen havaintoaineiston aikajaksolla ja poliisin tietojärjestelmään kirjattujen tietojen valossa keskimäärin 8,75 lasta tai nuorta poistuu luvatta tai jää palaamatta päivittäin. Luvattomia poissaolopäiviä kertyy joka päivä 121,75 kappaletta³⁸³.

Tosiasiasa poissaolovuorokausia lienee huomattavasti vähemmän, sillä tieto lapsen tai nuoren löytymisestä eri toimijoiden välillä ei kulje ajoissa ja myös kirjauksikäytännöt aiheuttavat virheitä. Luvattomia poissaolovuorokausia jää myös huomioimatta sen vuoksi, että esitetty virka-apupyynnö kirjataan väärän virka-apua pyytävän viranomaisen nimiin PATJA:ssa. Tarkastelluissa ilmoituksissa oli myös selkeitä viitteitä siitä, etteivät kaikki luvattomat poissaolot joko tule poliisin tietoon tai niitä ei ole kirjattu järjestelmään lainkaan. Alla oleva lainaus on ensimmäinen kohdehenkilöstä kirjattu virka-apupyynnö poliisille. Siinä kuitenkin viitataan aiempiin luvattomiin poissaoloihin:

”On yleensä karkumatkoillaan pysytellyt Kouvolan alueella. Hän on tällöin käyttänyt alkoholia”.

Yksi merkittävä tekijä virka-apupyynnön tekemättä jättämiselle selittyy alueellisilla eroavaisuuksilla ja paikallisilla toimintakäytännöillä. Pynnön tekemiseen tai tekemättä jättämiseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa sijaishuoltopaikan sijainti sekä toimijoilla oleva kokemustieto siitä, mihin sijaishuoltopaikasta poistutaan. Osa sijoittajakunnista, sijaishuoltopaikoista ja poliisipiireistä, joiden alueilta pyritään poistumaan eri liikennevälineillä pääkaupunkiseudulle tai muihin kasvukeskuksiin tiedostavat nopean alkuvaiheen reagoinnin olevan tehokas toimintatapa luvattoman poissaolon katkaisemiseen jo alkuvaiheessa. Nopealla reagoinnilla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa lastensuojeluviranomaisen, sijaishuoltopaikan ja poliisin yhteistyötä tiedonvaihdoissa sekä lapsen tai nuoren etsinnässä ja tavoittamisessa. Myös ulkoinen tiedottaminen on yksi varteenotettava ja ajoittain käytetty keino, jossa on omat haasteensa ja riskinsä. Tiedottaminen voi ajaa lasta tai nuorta syvemmälle piiloon tai toimia myös pitkäaikaisena lasta tai nuorta seuraavana leimana varsinkin sähköisen viestinnän aikakaudella. Ulkoista tiedottamista harvoin käytetäänkään luvattoman poissaolon alkuvaiheessa ja vain

³⁸³ Kun poissaolovuorokaudet on laskettu 89 094 mukaan.

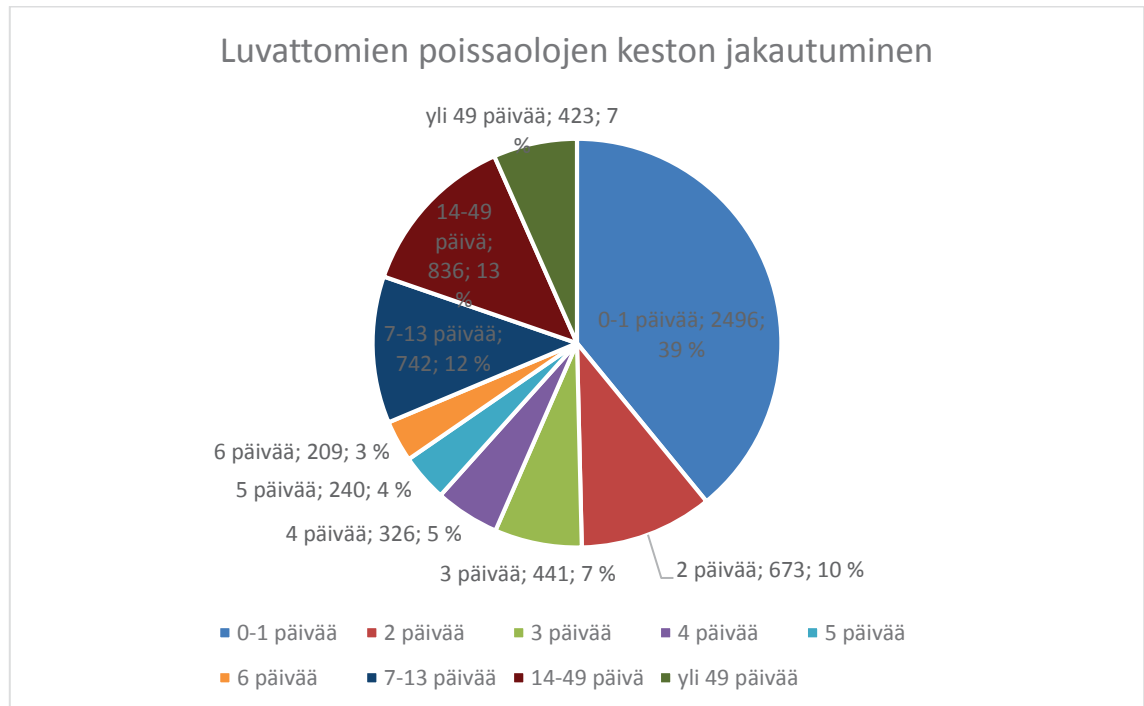
poikkeuksellisesti tiedotteissa viitataan lastensuojeluasiakkuuteen, sillä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säättää sosiaalihuollon asiakkuutta koskevat tiedot salassa pidettäviksi.

Luvattomista poissaoloista 97 kappaletta oli kirjattu samassa ilmoituksessa myös kadonneiksi henkilöiksi. Tämä käsitti 77 lasta tai nuorta, joista kaksi oli ilmoitettu tai kirjattu kadonneeksi henkilöksi viisi kertaa, kaksi lasta tai nuorta neljä kertaa, yksi lapsi tai nuori kolme kertaa ja neljä lasta tai nuorta kaksi kertaa. Loput 68 lasta tai nuorta oli ilmoitettu kadonneeksi kerran. Huomionarvoista näissä 97 ilmoituksessa oli, että 34 poissaoloa oli alkanut kotoa, jolloin katoamisilmoitusta on yleensä seurannut kiireellisen sijoituksen päätös ja virka-apupyyntö.

Tutkimusaineistossa tuli esille PATJA:an kirjattuja tapauksia, joissa vanhemmat, huoltajat tai muut läheiset piilottelevat lapsiaan sekä myös muutamia tapauksia, joissa on lapsikaappauksen ominaisia piirteitä. Nämä yksittäistapaukset on tässä tutkimuksessa tilastoitu luvattomiksi poissaoloiksi lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyyntönsä vuoksi. Esimerkiksi eräässä tapauksessa lapsi oli ollut neljä kuukautta muiden henkilöiden kuin huoltajiensa hallussa ennen kuin virka-apupyyntö poliisille esitettiin. Kun kyseessä on neljä kuukautta huoltajien tavoittamattomissa oleva alaikäinen, on jälleen syytä pohtia, onko kyseessä kadonnut henkilö vai voiko alaikäinen itse tai hänen seurassaan olevat henkilöt tehdä päätöksiä tämän olinpaikasta. Tätä punnittaessa on syytä muistaa, että neljän kuukauden jälkeen virka-apupyyntöön on kuitenkin päädytty.

5.1.1 Luvattomien poissaolojen kesto ja vaikutukset

Vuosina 2013-2014 kaikista 6389 luvattomasta poissaolosta 2496 kappaletta eli 39 prosenttia päättyi samana tai seuraavana päivänä. 3169 poissaoloa eli 50 prosenttia poissaoloista oli päättynyt kahden päivän kuluessa. Poissaoloista 4385 kappaletta eli 69 prosenttia oli kestoltaan 0-6 päivää. Edelleen 0 tarkoittaa, että luvaton poissaolo on päättynyt saman vuorokauden aikana kuin se on alkanut. Tässä tutkimuksessa ei ole pyritty kirjaamaan poissaoloja tuntien tai kokonaisien vuorokausien tarkkuudella, vaan päivällä tarkoitetaan päivämäärän vaihtumista. Tämä on monelta osin myös PATJA:an kirjattujen tietojen asettama pakko. Järjestelmään olisi kuitenkin mahdollista kirjoittaa tapahtuma-ajat minuuttien tarkkuudella. Seuraava kuvio havainnollistaa luvattomien poissaolojen keston painottumista poissaolon ensimmäisiin päiviin. Samanaikaisesti yli viikon kestävien luvattomien poissaolojen osuus on huomattava.



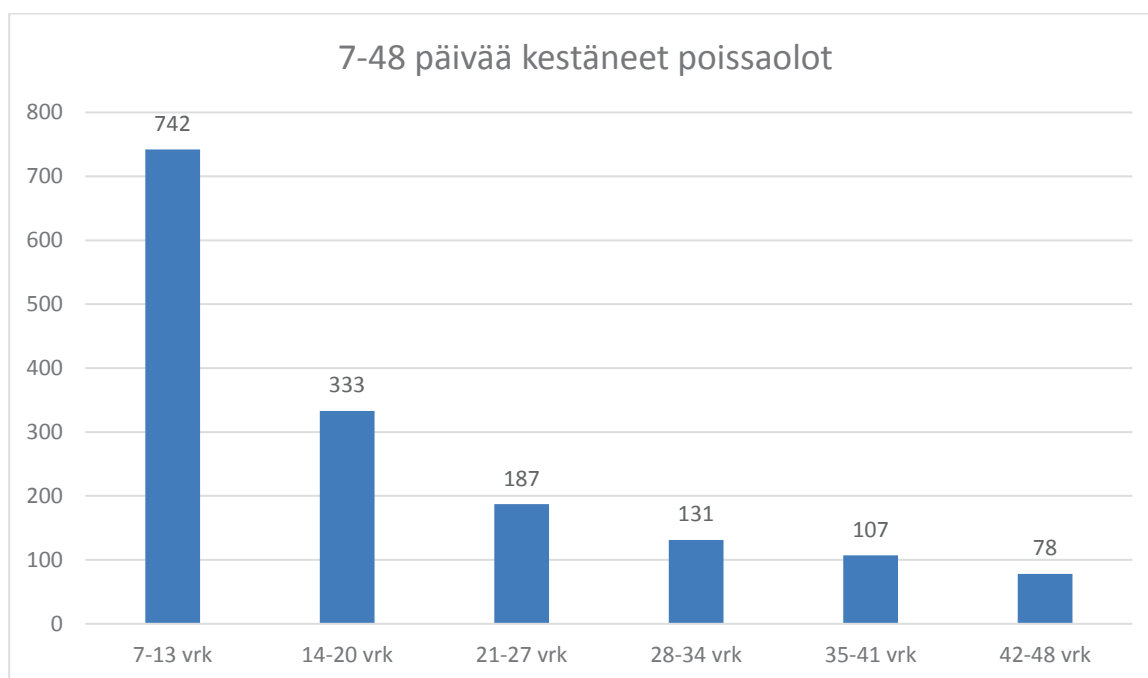
Kuvio 6. Luvattomien poissaolojen jakautuminen keston mukaan PATJA-aineistoa mukaillen.

Pelkästään 0-6 päivää kestävästä poissaoloista muodostuu 7695 poissaolopäivää³⁸⁴. Vähintään viikon kestävät 2004³⁸⁵ luvattonta poissaoloa muodostavat PATJA-kirjausten mukaan 81399 luvattonta poissaolovuorokautta. Pitkien luvattomien poissaolojen määrä pienenee tasaisesti ja 5127 poissaoloa eli 80 % kaikista vertailuajankohtana tutkituista luvattomista poissaoloista on päättynyt kahdessa viikossa katoamisesta tai luvatta poistumisesta. Poissaolot, jotka ovat kestoltaan 0-1 päivää voivat siis olla kestoltaan vain muutamia tunteja, sillä huomattava osa poissaoloista ajoittuu ilta-aikaan ja sijaishuoltopaikkaan palaaminen tapahtuu vuorokauden vaihtuessa joko yön aikana tai seuraavana aamuna. Lyhyissä poissaoloissa viikonloput eli mahdolliset kotilomilta palaamiset korostuvat.

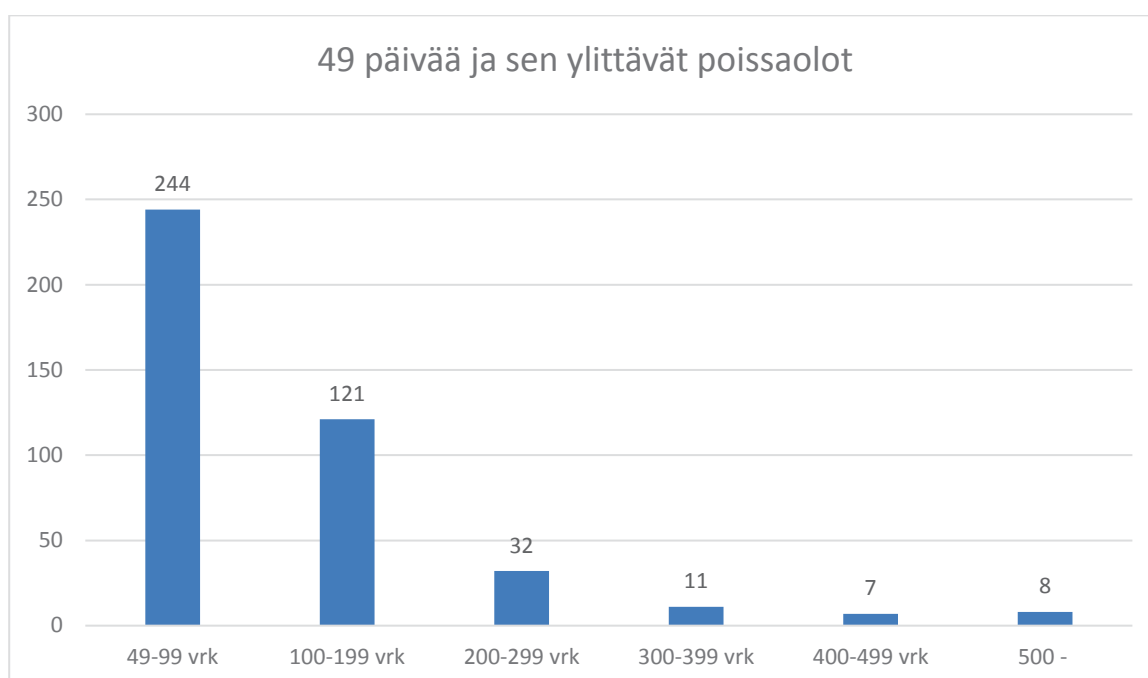
Seuraavilla sivuilla on havainnollistettu pitkien luvattomien poissaolojen kestoa.

³⁸⁴ Tai 120 80 vuorokautta, jos ensimmäinen alkanut vuorokausi lasketaan mukaan.

³⁸⁵ Näistä luvattomista poissaolijoista 3 oli kateissa vielä 1.7.2016, kun päätin tutkimukseen liittyvän seurannan.



Kuvio 7. Kestoltaan 7-48 päivää olleet luvattomat poissaolot päivää 2013–2014 PATJA-aineistoa mukaillen.



Kuvio 8. Kestoltaan vähintään 49 päivää olleet luvattomat poissaolot 2013–2014 PATJA-aineistoa mukaillen.

Kuvioissa 7 ja 8 esitetyt luvattomat poissaolot ovat kestoaltaan huomattavan pitkiä peilaten poissaoloa sijoitetun lapsen tarpeisiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. 1262³⁸⁶ luvattonta poissaoloa on PATJA:an tehtyjen kirjausten ja voimassa olevan etsintäkuulutuksen mukaisesti olleet kestoaltaan kaksi viikkoa tai enemmän. Yli kaksi viikkoakaan kestäneissä luvattomissa poissaoloissa ei ole poliisin puolelta havaittavissa kadonneen henkilön tutkinnan tai etsinnän puolelle siirtymisestä, vaikka Poliisihallituksen ohjeessa todetaan, että poliisi suorittaa aktiivista etsintää ja tutkintaa kadonneen löytämiseksi, *kun kadonnutta ei ole kohtuullisessa ajassa muuten tavoitettu*³⁸⁷. Kohtuullista aikaa ei ole ohjeessa määritelty eikä sitä nähtävästi käytännössä juurikaan lähdetä soveltamaan. Esimerkiksi kuviossa 8 esitetyt 423 luvattonta poissaoloa vaikuttavat väistämättä oppivelvollisuuteen tai mahdollisiin opiskeluihin ja sitä kautta lapsen tai nuoren tulevaisuuteen kokonaisvaltaisesti.

5.1.2 Pohdintaa luvattomien poissaolojen aiheuttamista kustannuksista

Osana tämän tutkimuksen kehittävää tutkimusintressiä voidaan lapsen tai nuoren tilanteen ja viranomaistoiminnan ohella pohtia luvattoman poissa olemisen kustannuksia julkiselle sektorille. Lapsen tai nuoren sijoittanut kunta maksaa sijaishoidosta sijaishuollon yksikölle kilpailutetun sopimuksen mukaista vuorokausihintaa. Mikäli tämä palvelu tuotetaan kunnan omassa laitoksessa, on tälle palvelulle myös laskettavissa oma hintansa. Lastensuojelualan sopimuskäytäntöjen mukaisesti luvaton poissaolo ei välittömästi katkaise tai alenna sijoittajakunnan maksuvelvollisuutta sijaishuollon yksikölle. Yksi yleinen vallitseva sopimuskäytäntö on, että luvattoman poissaolon kohdalla ensimmäinen poissaoloviikko maksetaan täysimääräisesti.

Olettaen että tässä tutkimuksessa esille tulleista 0-6 päivää kestävästä luvattomasta poissaoloista maksettaisiin 200 euron hintaa hoitovuorokautta³⁸⁸ kohden ja tämän lisäksi myös kaikista yli viikon mittaisista luvattomista poissaoloista ensim-

³⁸⁶ Näistä luvattomista poissaolijoista 3 oli kateissa vielä 1.7.2016, kun päätin tutkimukseen liittyvän seurannan.

³⁸⁷ Poliisihallitukset ohje POL-2015-231.

³⁸⁸ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Lastensuojelun käsikirjan mukaan tavallisesti hoitovuorokausimaksu on 150–250 euroa. Erityishoitoa tarvitsevilla hinta ylittää 300 euroa. Ks.

<https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-kustannukset>.

mäinen viikko maksettaisiin edellä mainitun sopimuskäytännön mukaisesti täysimääräisesti palvelun tuottajalle³⁸⁹, kertyisi tarkasteltavien luvattomien poissaolovuorokausien määräksi 7695 + 12024 hoitovuorokautta. Näistä luvattomista poissaoloista muodostuisi tällä kaavalla yhteiskunnalle 3943800 euron lasku. Mikäli kaikki poissaolopäivät laskutettaisiin, olisivat kustannukset yhteensä 17818800 euroa. Tässä laskelmassa on siis otettu huomioon vain sijaishuollon järjestämisen suorat kustannukset.

Todellisuudessa luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolot kuormittavat välittömästi sijaishuoltopaikan lisäksi ainakin lastensuojeluviranomaisia, poliiseja ja hätäkeskusta. Yleisesti ottaen virka-apupyyntö kulkee lastensuojeluviranomaiselta joko suoraan tai hätäkeskuksen kautta poliisille. Lisäksi luvattomien poissaolojen aikaiset tapahtumat tai luvattoman poissaolon loppuminen voivat kuormittaa muun muassa terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisia sekä syyttäjä- ja oikeuslaitosta. Kustannuksien kokonaishintaa arvioitaessa on johtavassa kadonneiden henkilöiden tutkintaan erikoistuneessa tutkimuslaitoksessa julkaistussa tutkimusraportissa kadonneen henkilön etsinnän kustannuksiksi pelkästään poliisin osalta arvioitu kuluvan 1325–2415 Iso-Britannian punttaa (1643–2994 euroa³⁹⁰) kadonnutta henkilöä kohden. Ensimmäinen luku on keskimääräisen riskin ja keskipitkän kateissa olon hinta. Jälkimmäinen luku on saatu seuraamalla aitoa etsintää ja laskemalla sen kustannukset poliisille³⁹¹. Luvaton poissaolo aiheuttaa siis välittömiä kustannuksia palvelusta, jota kukaan ei käytä. Välillisten kustannusten ja ennen kaikkea aineettomien vahinkojen määrää arvioitaessa seuraavat alaluvut antavat osviittaa luvattoman poissaolon kokonaisvaikutuksista nuoren ja yhteiskunnan näkökulmasta.

5.1.3 Luvattomasti poissaolevat lapset ja nuoret

Tarkastelujakson 2013-2014 aikana luvattomia poissaoloja oli 2231 henkilöllä. Vuonna 2013 kodin ulkopuolelle oli sijoitettu 18 058 lasta ja vuonna 2014 17 958 lasta³⁹². Vuonna 2013 PATJA-materiaalin mukaan luvattomasti poissaolevia oli 1 456 lasta tai nuorta, joka on kahdeksan prosenttia kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista tai nuorista. Vuonna 2014 vastaavasti luvattomasti poissaolleita oli 1 217 lasta tai nuorta eli 7 prosenttia kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista

³⁸⁹ Vallitsevissa puitesopimuksissa luvattoman poissaolon täysi maksuaika on joko 14 tai 7 vuorokautta. Tarkasteluajankohtana 2013–2014 käytäntö on ollut yleisesti 14 vuorokautta ja sittemmin tippunut 7 vuorokauteen. Viitteenä käytetty Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kouvolan kaupunkien puitesopimusluonnoksia vuosilta 2013–2015.

³⁹⁰ Kesäkuun 2012 keskikurssin mukaan 1 punta oli 1.239863 euroa: X-rates.com:2012.

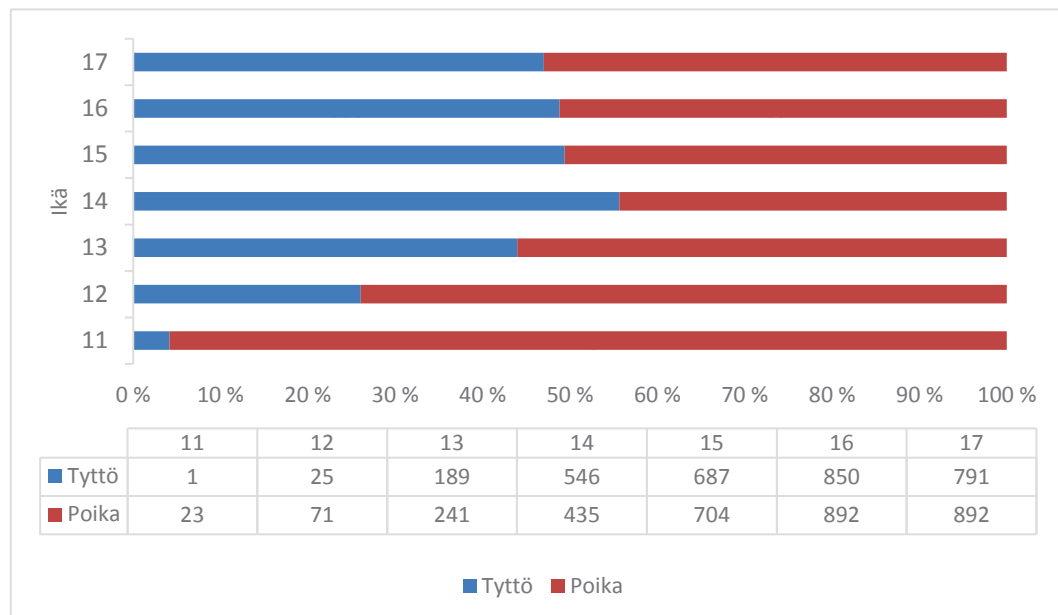
³⁹¹ Shalev Greene & Pakes 2012:3.

³⁹² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016:8.

lapsista nuorista. Vuosina 2013 ja 2014 luvatta poissaolevien lasten ja nuorten kokonaismäärään 2231 osoittaa, että moni sama henkilö oli poistunut luvatta kumpanakin vuotena. Pidempiaikaisella tutkimuksella vuosittain luvatta poistuvien osuutta kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista voisi arvioida luotettavammin, mutta kahden vuoden otannan perusteella heidän osuudekseen voi arvioida olevan 7-8 prosenttia kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista.

Sukupuolella ei näyttäisi kahden vuoden otannan valossa olevan suurta merkitystä poissaolojen kokonaismääriin. Kahden vuoden ajanjaksolla poissaoloja kertyi 1128 pojalle yhteensä 3290 kappaletta ja 1103 tytölle 3099 kappaletta. Vuonna 2013 kodin ulkopuolelle sijoitettuja poikia oli 9463 ja tyttöjä 8608. Vuonna 2014 vastaava luku poikien osalta oli 9471 ja tyttöjen osalta 8546³⁹³.

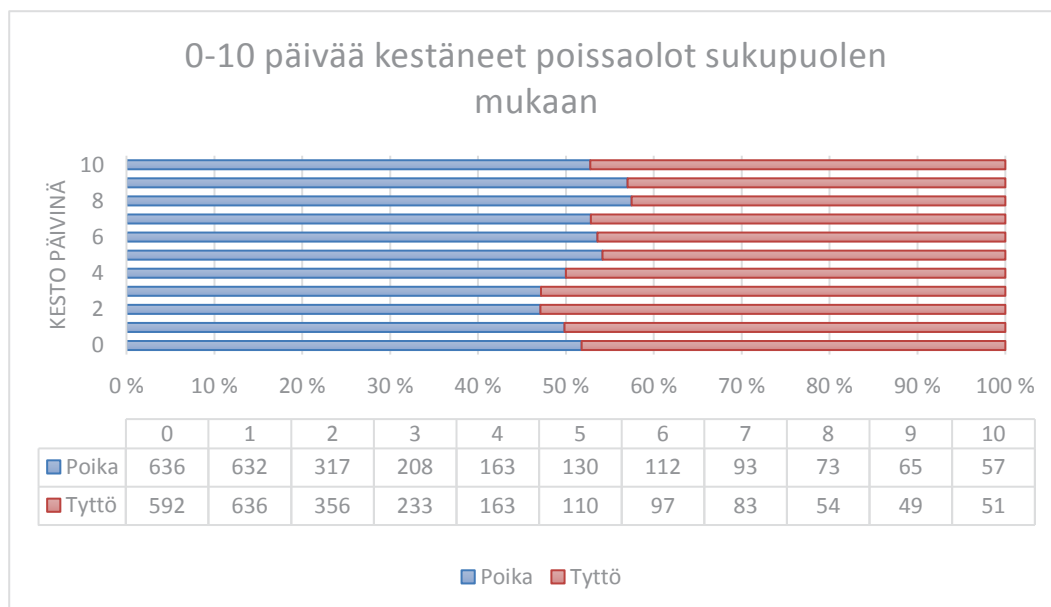
Luvattomia poissaoloja alkaa esiintyä yleisesti molemmilla sukupuolilla 14-vuotiaasta eteenpäin. Tätä ennen varsinkin tyttöjen poissaolot ovat harvinaisia. Aktiivisimmin luvattomasti ollaan poissa 15–17-vuotiaana. Sukupuolien välisenä erona erottuu se, että pojat näyttävät aloittavan luvatta poistumiset hieman tyttöjä nuorempana. Toisaalta 14-vuotiaana tytöt ovat lukumääräisesti selvästi poikia enemmän luvatta poissa. Seuraavassa kuviossa on esitelty luvattomien poissaolojen lukumääriä iän ja sukupuolen mukaan.



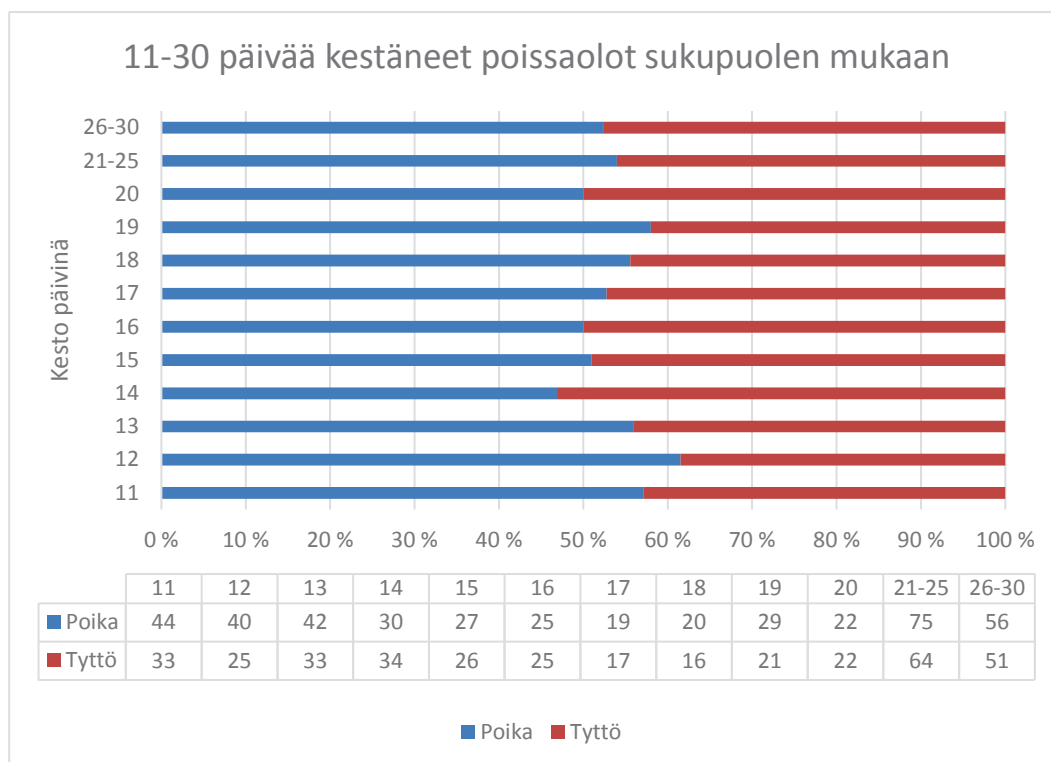
Kuvio 9. Luvattomat poissaolot sukupuolen ja iän mukaan.

³⁹³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018:47.

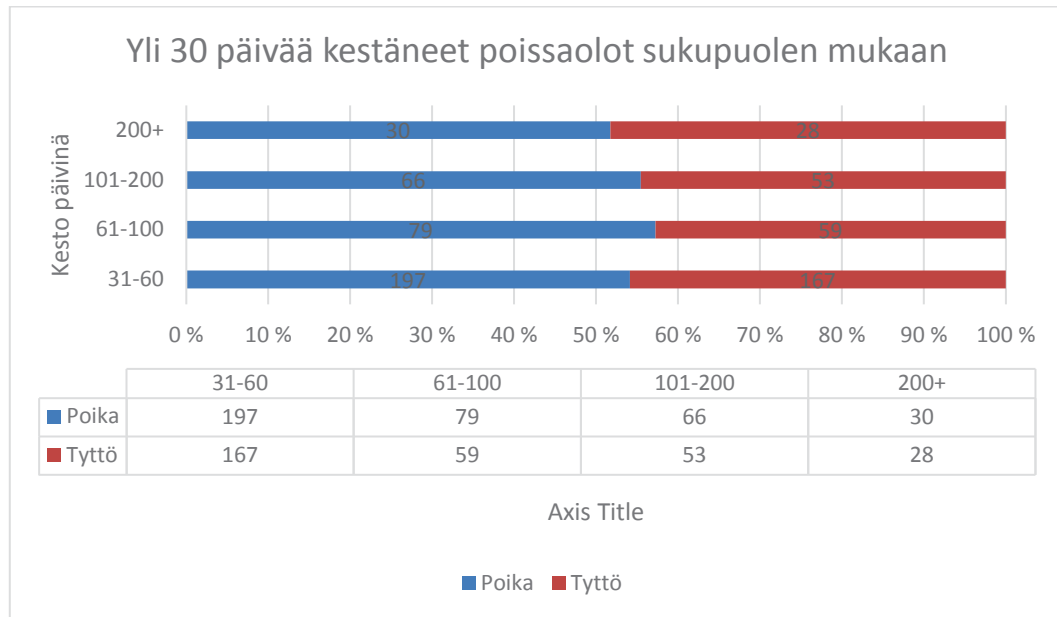
Seuraavissa kuvioissa luvatta poistumisten kestoa on tarkasteltu suhteessa sukupuoleen. Poikien poissaoloja on lukumääräisesti enemmän kaikissa poissaoloissa paitsi lyhyissä yhdestä kolmeen yötä kestäneissä luvattomissa poissaoloissa.



Kuvio 10. 0-10 päivää kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan.



Kuvio 11. 11-30 kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan.



Kuvio 12. Yli 30 päivää kestäneet luvattomat poissaolot sukupuolen mukaan.

Poissaolot kasaantuvat yksittäisille lapsille ja nuorille. Kahden vuoden ajanjaksolla kymmenen aktiivisinta poissaolijaa olivat poissa 388 kertaa. Tämä on 6 prosenttia kaikista luvattomista poissaoloista. Vähintään kuusi luvattonta poissaoloa oli kirjattu 248 nuorelle. Nämä muodostavat 11 prosenttia kaikista kahden vuoden aikana luvattomasti poissaolleista lapsista ja nuorista. Heidän poissaoloistansa kertyi 2777 poissaolovuorokautta. Tämä on 44 prosenttia kaikista kahden vuoden poissaoloista. Tätä vastoin virka-apupyynnö oli esitetty näiden kahden vuoden aikana ainoastaan kerran 1120 henkilöstä. Tämä on puolet kaikista luvattomasti poissaolleista. Vähintään puolet luvattomasti poissaolleista poistuu täten luvatta useammin kuin kerran.

Koska johtopäätös on johdettu kahden vuoden otannasta, tosiasiallinen riski luvattoman poissaolon uusimiseen on tätä suurempi. Kahden vuoden otantajaksolla vain 18 prosenttia luvattomasti poissaolleesta lapsesta tai nuoresta esiintyi havaintoaineistossa vain kerran (1120 henkilöä, jotka poistuivat vain kerran). Tämä on syytä ottaa huomioon ennustettaessa luvattoman poissaolijan taipumusta poistua uudestaan.

Esimerkiksi Islannin pääkaupunkiseudulla hieman yli puolet henkilöistä oli poissa ainoastaan kerran vuonna 2015. Yksi neljäsosa kaikista henkilöistä oli poissa enemmän kuin neljä kertaa. Enimmillään yhdelle henkilölle kertyi yhden vuoden aikana luvattomia poissaoloja 16 kappaletta³⁹⁴. Yhdistävänä tekijänä Suomen ja

³⁹⁴ Fylkisson 2016.

Islannin luvattomien poissaolojen kanssa vaikuttaa olevan jako kerran ja toistuvasti luvattomasti poissaolevien kesken. Toistuvat luvattomat poissaolot onkin tunnistettu riskitekijä. Suomessa pitkät poissaolot ovat toinen luvattomien poissaolojen erityispiirre.

Pitkiin poissaoloihin liittyen kuviossa 7 esiteltyjä 7-48 päivää kestäneitä luvattomia poissaoloja ($n = 1578$) on tarkemmin tarkasteltu vähintään 12-vuotta täyttäneiden luvattomien poissaolijoiden osalta. Tarkasteluun jäi 1571 poissaoloa, joka on 25 prosenttia kaikista poissaoloista.

Tarkastelun rajaaminen 12 vuotta täyttäneisiin johtuu siitä, että alle 12-vuotiaiden luvattomia poissaoloa oli kahden vuoden seurantajaksolla ainoastaan 62. Näistä 35 (56 prosenttia) päättyi kahden päivän sisällä luvattomasta poissaolosta. Yli viikon kestäneitä luvattomia poissaoloja alle 12-vuotiailla oli 18 kappaletta. Näissä kyse oli enemmänkin vanhempien toiminnasta kuin lapsen suorittamasta aktiivisesta viranomaisten välttelystä. Myös 12-vuotiaiden luvattomia poissaoloja oli vähän, ainoastaan 96 kappaletta. Näistä 60 (63 prosenttia) päättyi kahden päivän sisällä luvattomasta poissaolosta.

Tarkastelun rajaaminen 7-48 päivää kestäneisiin luvattomiin poissaoloihin puolestaan johtuu otannan kattavuudesta ja luvattoman poissaolon keston peilaamisesta siihen, että *kadonnutta ei ole kohtuullisessa ajassa muuten tavoitettu*, kuten Poliisihallituksen virka-apuohjeessa linjataan velvollisuudesta aloittaa kadonneen henkilön etsintä³⁹⁵.

Seuraavassa taulukossa keskiöön nousevat pitkien poissaolojen keskittyminen viikon ja kahden viikon välimaastoon. Huomionarvoista on se, että lähes kolme viikkoa kestävien poissaolojen lukumäärissä ei ole merkittäviä eroja 15-17 vuotiaiden välillä. Alle 15-vuotiailla ei juurikaan ole 2-3 viikon mittaisia poisaoloja.

³⁹⁵ Poliisihallituksen ohje POL-2015–231.

Taulukko 4. 7-21 päivää kestäneet luvattomat poissaolot ikäluokittain.

Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
7 d	1	9	33	43	48	42	176
8 d	3	7	19	31	30	34	124
9 d	1	5	12	27	32	36	113
10 d	2	5	11	26	33	30	107
11 d		5	9	12	25	25	76
12 d	1	6	3	13	21	21	65
13 d	1	5	7	18	20	23	74
14 d		4	11	9	24	16	64
15 d		7	9	9	17	11	53
16 d		4	9	10	22	5	50
17 d		2	5	7	7	15	36
18 d		4	5	8	11	8	36
19 d			6	10	17	17	50
20 d	1		4	12	13	14	44
21 d	1	1	4	7	6	8	27
Yhteensä	11	64	147	242	326	305	1095

Seuraavassa taulukossa näitä poissaoloja on tarkasteltu sukupuolittain. Ensimmäisenä tarkastellaan poikien poissaoloja. Merkittävä havainto on 12-vuotiaiden poikien yliedustus tämänpituuisissa poissaoloissa. Havaintojen vähäisen määrän vuoksi tästä ei kuitenkaan voida tehdä muita johtopäätöksiä.

Taulukko 5. 7-21 päivää kestäneet poikien luvattomat poissaolot ikäluokittain.

Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
7 d		6	18	21	30	18	93
8 d	3	2	9	12	18	26	70
9 d	1	4	5	13	17	24	64
10 d	2	1	2	13	18	20	56
11 d		3	8	10	11	12	44
12 d	1	5		8	16	10	40
13 d		1	6	12	11	11	41
14 d		2	7	4	10	7	30
15 d		4	1	7	8	7	27
16 d		3	4	3	11	4	25
17 d		1		4	5	9	19
18 d		3	2	4	7	4	20
19 d			2	3	13	11	29
20 d	1		2	3	8	8	22
21 d		1	3	3	4	4	15
Yhteensä	8	36	69	120	187	175	595

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu tyttöjen samanpituisten poissaolojen lukumääriä. Merkittävää eroa suhteessa poikien samanpituisiin poissaoloihin ei tullut esille. Suhteellisesti tyttöjen poissaolot painottuvat 15-17 ikävuoteen, kun taas poikien osalta ikävuodet 16 ja 17 ovat suhteellisest eniten edustettuina.

Taulukko 6. 7-21 päivää kestäneet tyttöjen luvattomat poissaolot ikäluokit-
tain.

Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
7 d	1	3	15	22	18	24	83
8 d		5	10	19	12	8	54
9 d		1	7	14	15	12	49
10 d		4	9	13	15	10	51
11 d		2	1	2	14	13	32
12 d		1	3	5	5	11	25
13 d	1	4	1	6	9	12	33
14 d		2	4	5	14	9	34
15 d		3	8	2	9	4	26
16 d		1	5	7	11	1	25
17 d		1	5	3	2	6	17
18 d		1	3	4	4	4	16
19 d			4	7	4	6	21
20 d			2	9	5	6	22
21 d	1		1	4	2	4	12
Yhteensä	3	28	78	122	139	130	500

Seuraavassa 22-48 päivää kestäneitä poissaoloja esittävässä taulukossa 12 vuotiaiden poissaoloja ei enää juurikaan ole. Edelleen 13-vuotiaiden poissaoloja on suhteellisen vähän 14-vuotiaisiin verrattuna. Pitkienkin poissaolojen osalta yleisimmät vuodet painottuvat 16-17-vuotaille. Vielä 7-21 päivää kestäneissä luvattomissa poissaoloissa 15-vuotiaiden esiintyminen oli yleisempää 16-17-vuotiaisiin verrattuna, mutta 22-48 päivää kestävässä poissaoloissa 16-17-vuotiaiden suhteellinen osuus on suurempi.

Taulukko 7. 22-48 päivää kestäneet luvattomat poissaolot ikäluokittain.

Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
22	1	4	5	4	8	7	29
23			3	4	12	11	30
24		5	4	6	11	5	31
25			3	3	10	7	23
26		2	1	9	11	10	33
27		1	1	4	4	4	14
28	1	1	2	5	6	3	18
29		1	5	5	7	4	22
30		1		3	6	10	20
31	1		2	4	4	5	16
32		1	2	5	8	5	21
33		2	4	2	3	8	19
34			3	5	2	5	15
35			1	3	7	9	20
36		1	2	3	4	2	12
37		2	5	4	4	6	21
38			1	5	6	3	15
39			1	1	4	5	11
40		2	3	2		7	14
41		1	2	2	3	6	14
42		2		1	3	2	8
43				3	2	5	10
44			2	2	4	4	12
45			3	1	7	3	14
46			2	1	5	2	10
47			2	5	3	2	12
48				2	6	4	12
Yhteensä	3	26	59	94	150	144	476

Seuraavassa taulukossa samanpituisia poissaoloja on esitelty poikien osalta. Lukumääräisesti pitkien poissaolojen lukumäärä kasvaa tasaisesti 12-vuotiaasta 17-vuotiaaksi.

Taulukko 8. 22-48 päivää kestäneet poikien luvattomat poissaolot ikäluokittain.

Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
22		3	2	2	2	5	14
23			2	3	5	8	18
24		3	3	2	5	4	17
25			1	2	5	3	11
26		1		5	6	7	19
27				2	3	2	7
28	1			2	2		5
29			3	3	5	3	14
30		1		1	3	6	11
31	1		1	2	2	2	8
32		1	1	1	5	2	10
33		2	1	1	1	5	10
34			1	1		5	7
35			1	3	4	6	14
36				2	1		3
37			2		3	3	8
38			1	1	3	2	7
39			1		2	1	4
40			2	2		5	9
41		1	2	1	3	4	11
42		1			1	1	3
43				2	2	3	7
44			2		3	2	7
45			2		7	3	12
46			1	1	3	1	6
47			1	3	1	1	6
48				1	2	2	5
Yhteensä	2	13	30	43	79	86	253

Seuraavassa taulukossa samanpituisia poissaoloja on esitelty tyttöjen osalta. Toisin kuin pojilla, tyttöjen lukumääräinen huippu saavutetaan jo 16-vuotiaana ja 17-vuotiaana pitkiä poissaoloja on lukumääräisesti vähemmän.

Taulukko 9. 22-48 päivää kestäneet tyttöjen luvattomat poissaolot ikäluokittain.

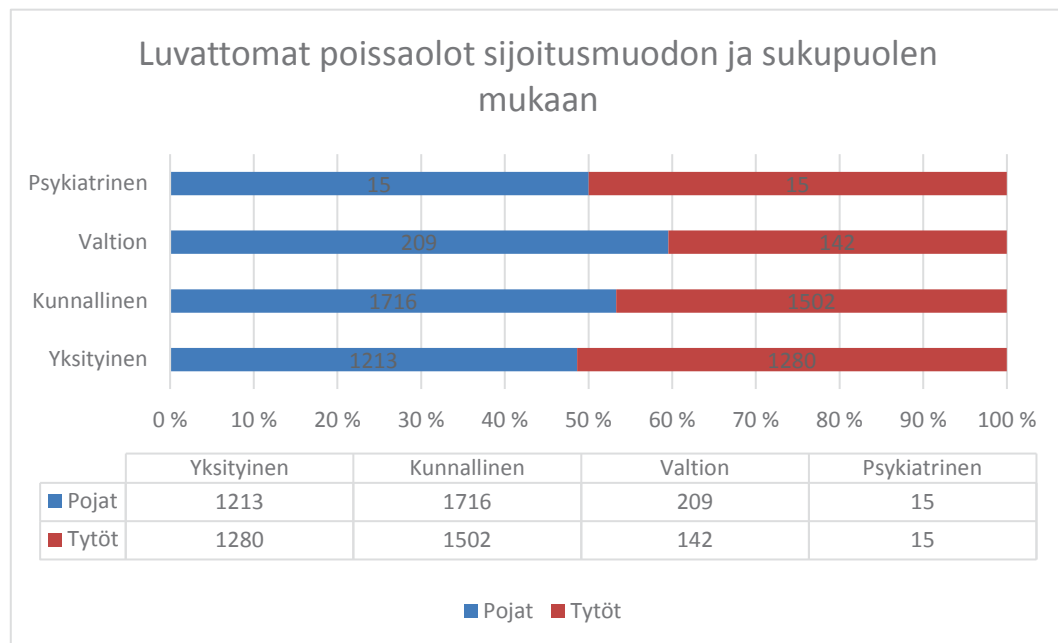
Kesto \ Ikä	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	16 vuotta	17 vuotta	Yhteensä
22	1	1	3	2	6	2	15
23			1	1	7	3	12
24		2	1	4	6	1	14
25			2	1	5	4	12
26		1	1	4	5	3	14
27		1	1	2	1	2	7
28		1	2	3	4	3	13
29		1	2	2	2	1	8
30				2	3	4	9
31			1	2	2	3	8
32			1	4	3	3	11
33			3	1	2	3	9
34			2	4	2		8
35					3	3	6
36		1	2	1	3	2	9
37		2	3	4	1	3	13
38				4	3	1	8
39				1	2	4	7
40		2	1			2	5
41				1		2	3
42		1		1	2	1	5
43				1		2	3
44				2	1	2	5
45			1	1			2
46			1		2	1	4
47			1	2	2	1	6
48				1	4	2	7
Yhteensä	1	13	29	51	71	58	223

Virka-apupyynnöissä esitettyjen sijaishuoltopaikkojen osalta lapsia tai nuoria pyydettiin palautettavaksi 497 eri sijaishuoltopaikkaan. Luvattomat poissaolot kaasaantuvat myös sijaishuoltopaikkojen osalta. Kymmenen yleisintä sijaishuoltopaikkaa esiintyi yhteensä 2304 poissaolossa, mikä on 36 prosenttia kaikista poissaoloista.³⁹⁶ Yksi yleisimmistä paikoista, mistä poistutaan, oli kuitenkin koti. Tämä

³⁹⁶ Tässä on huomioitu virka-apupyynnöistä siltä osin, mihin lapsi tai nuori pyydetään palauttamaan tai mistä hän tosiasiallisesti on poistunut. Tällä on merkitystä erityisesti kiireellisen sijoituksen

oli kirjattu 239 luvattomaan poissaoloon. Koti on kolmen yksittäisen sijaishuolto-yksikön jälkeen neljänneksi yleisin paikka, josta oli poistuttu tai johon ei oltu palattu. Tämä puhuu omalta osaltaan myös lastensuojelun kiireellisten sijoitusten määrästä, sillä luku pitää sisällään ne kotoa alkaneet poissaolot, jonka johdosta kiireellisen sijoituksen päätökseen on päädytty.

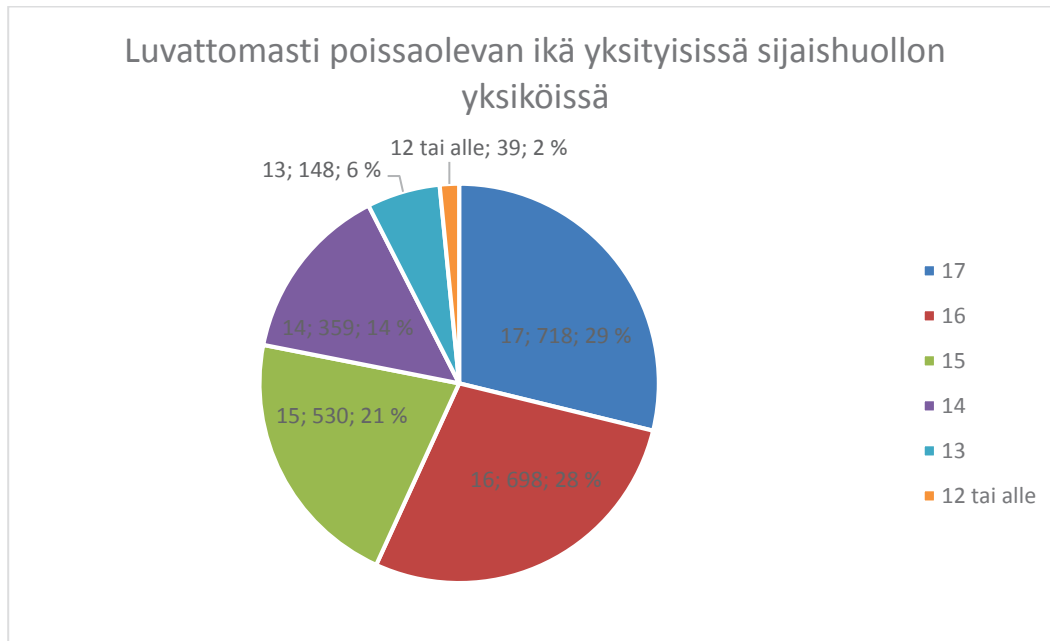
Seuraavassa kuviossa on esitelty luvattomia poissaoloja sijoitusmuodon ja sukupuolen mukaan. Kunnallisista sijaishuollon yksiköistä on poistuttu eniten eli 3218 kertaa muodostaen puolet kaikista poissaoloista. Yksityisistä sijaishuollon yksiköistä oli poistuttu 2493 kertaa, josta muodostuu 39 prosenttia kaikista poissaoloista. Valtion koulukodeista luvatta poistumisia oli 351 kappaletta, joka on 6 prosenttia kaikista poissaoloista. Loput 5 prosenttia muodostuvat kotoa ja esimerkiksi psykiatriselta osastolta poistumisista.



Kuvio 13. Luvattomat poissaolot sijoitusmuodon ja sukupuolen mukaan.

Seuraavan kuvion 14 mukaisesti niin yksityisissä kuin kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä luvattomat poissaolot painottuvat erityisesti 16-17-vuotiaiden luvattomiin poissaoloihin. Kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä huippu asettuu 17 ikävuoteen kun taas yksityisissä sijaishuollon yksiköissä se on 16-vuotiaana.

päätösten yhteydessä tehdyissä virka-apupyynnöissä, joissa lapsi tai nuori ei välttämättä ole vielä ollutkaan siellä sijaishuoltopaikassa, mihin hänet on pyydetty palauttamaan.



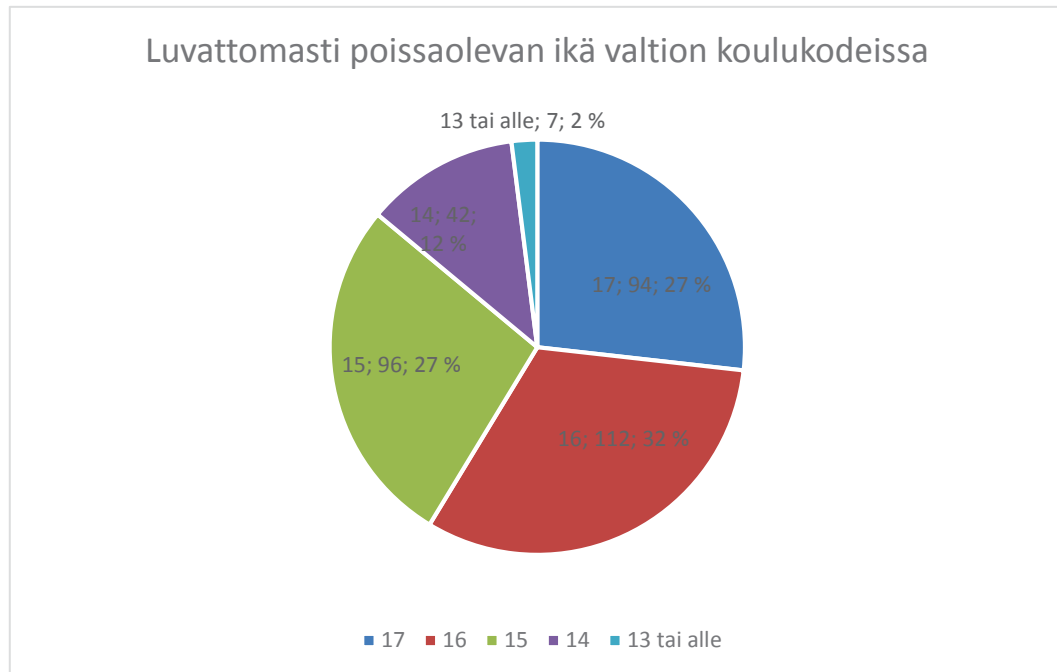
Kuvio 14. Luvottomasti poissaolevan lapsen ikä yksityisissä sijaishuollon yksiköissä.



Kuvio 15. Luvottomasti poissaolevan lapsen ikä kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä.

Seuraavassa kuviossa 16 ilmenee, että lukumääräisesti yleisin poissaolon alkamisajankohta valtion koulukodeissa on 16-vuotiaana, mutta toisin kuin yksityisissä ja kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä 15- ja 17-vuotiaana tapahtuvat poissaolot ovat lukumääräisesti samalla tasolla. 14-vuotiaiden ja sitä nuorempien vähäinen

esiintyvyys voi selittyä valtion koulukotien profiloitumisessa vaativan sijaishuollon järjestämiseen, jonka tarve on vähäisempi nuoremmissa ikäluokissa.



Kuvio 16. Luvattomasti poissaolevan lapsen ikä valtion koulukodeissa.

Sijaishuoltopaikkoja, joista luvattomia poissaoloja oli kahden vuoden vertailujakson aikana 30 tai enemmän oli yhteensä 46 kappaletta. Tähän lukuun ei ole laskettu lapsen kotia. Näistä luvattomista poissaoloista muodostuu 3908 luvattonta poissaoloa eli 61 prosenttia kaikista luvattomista poissaoloista.³⁹⁷ Toistuvasti luvatta poistuvat lapset ja nuoret sekä yksittäiset sijaishuoltoyksiköt, joista poistutaan toistuvasti nousevat siis esiin luvattoman sijaishuollon ilmiön laajuutta selittävänä tekijänä

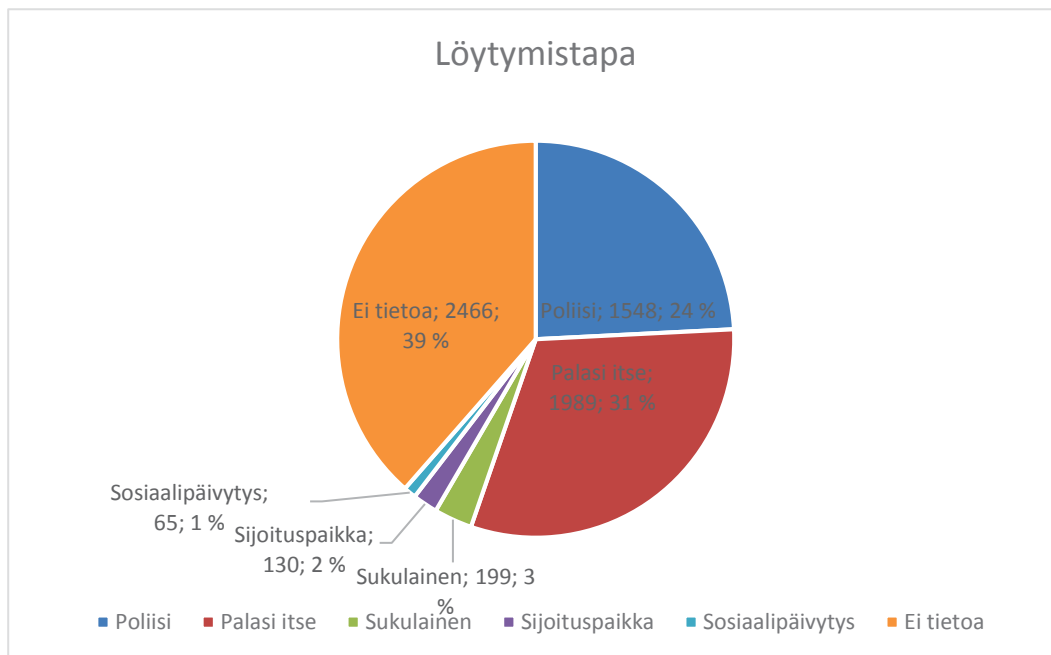
Osa virka-apupyynnöissä mainituista sijaishuoltopaikoista on sellaisia, joihin lapset tai nuoret eivät ole ikinä saapuneetkaan kiireellisen sijoituksen päätöksenteon yhteydessä tai jo ennen kiireellistä sijoitusta alkaneen poissaolon vuoksi. Kiireellinen sijoitus ja sen alkuvaiheen toteuttamisen tärkeys nousee myös esille yhdeksi

³⁹⁷ Tästä ei kuitenkaan voi suoraan päätellä sijaishuoltopaikkoja, jotka olisivat alttiita luvattomille poissaoloille, koska esimerkiksi Helsingin osalta ei PATJA-kirjausten olemattomuuden vuoksi ole ollut mahdollista selvittää sitä, mistä lapsi tai nuori on poistunut, vaan yksinomaan se, mihin hänet tulee palauttaa. Tähän palautuskäytäntöön puolestaan vaikuttaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1002/2016 esille tullut havainto, jonka mukaan Helsingin kaupungin alueelta löytyneet Helsingin kaupungin sijoittamat poissaolijat pyydetään ensin palauttamaan kaupungin arviointi- ja vastaanottoyksiköihin.

huomioon otettavaksi asiaksi. Yhtä lailla voidaan todeta, että Helsingin poliisilaitoksen alueella tapahtuvien luvattomien poissaolojen luonteesta jää iso osa selvittämättä erittäin suppeiden PATJA-kirjausten vuoksi.

5.1.4 Luvattomien poissaolojen päättyminen

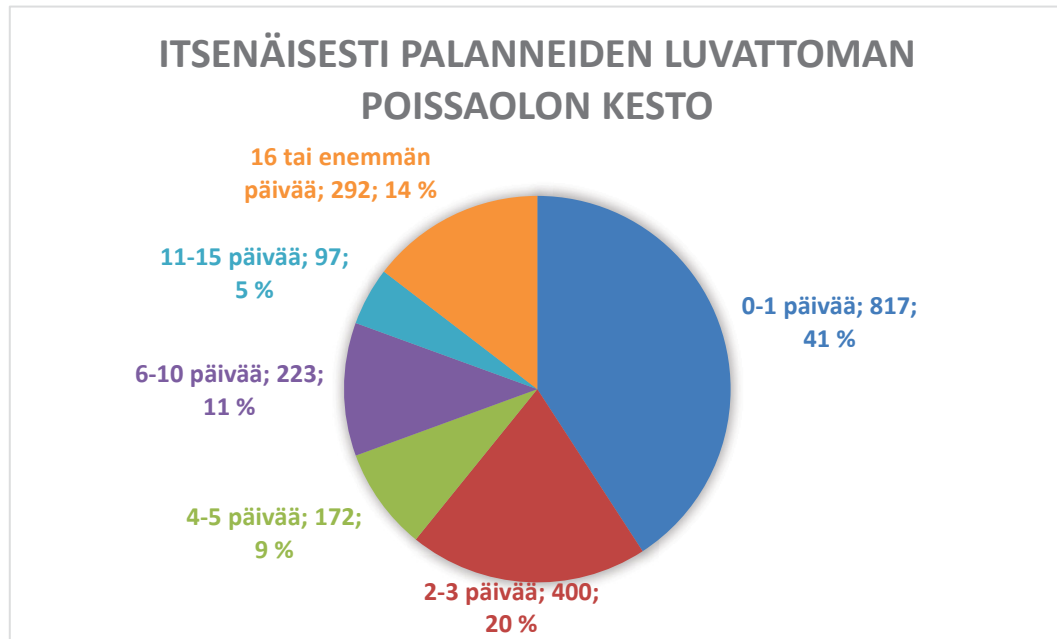
Vuosien 2013–2014 luvattomista poissaoloista 1548 luvattonta poissaoloa eli 24 prosenttia kaikista poissaoloista päättyi PATJA-tietojen valossa siihen, että poliisi löysi lapsen. Yhteensä 2466 luvattonta poissaoloa eli 39 prosenttia kaikista luvattomista poissaoloista puolestaan päättyi tavalla, jota ei ole mahdollista päätellä PATJAan kirjatusta tiedosta. Näissä tapauksissa poissaolon päättymissyyksi on tässä tutkimuksessa kirjattu *ei tietoa*, joka onkin tyypillisin luvattoman poissaolon päättymistapa tässä havaintoaineistossa. Poliisin rekistereihin ei näissä poissaoloissa tehty kirjauksia, joista päättymisen tapa tai siihen liittyvät seikat tulisivat esille. Luvattoman poissaolon päättymistavat tai luvattomasti poissaolleen lapsen löytymistä kuvaavat tiedot on esitelty seuraavassa kuviossa.



Kuvio 17. Luvattomien poissaolojen päättymistapa.

Luvattomista poissaoloista 31 prosenttia eli 1989 poissaoloa päättyi siten, että lapsi palasi itse sijaishuoltopaikkaansa tai kotiinsa ja virka-apupyyntö sekä etsintäkuulutus peruttiin tämän takia. Näistä 817 eli 41 prosenttia päättyi saman tai seuraavan vuorokauden aikana (ks. kuvio 13). Tämä poissaolijoiden ryhmä muodostaa 13 prosenttia kaikista luvattomista poissaolijoista.

Tosiasiallisesti itsenäisesti sijaishuoltopaikkaan palaavien lukumäärä lienee huomattavasti suurempi, sillä *ei tietoa* - luokan 2466 luvattomasta poissaolosta päättymistapaa ei ole mahdollista päätellä PATJA-kirjauksista. Näistä luokittelemattomista poissaoloista 953 päättyi saman tai seuraavan vuorokauden aikana. Yhteensä siis 1770 luvattonta poissaoloa päättyi saman tai seuraavan vuorokauden aikana ilman selkeästi kirjattua poliisin väliintuloa.



Kuvio 18. Itsenäisesti sijaishuoltopaikkaan palanneiden poissaolijoiden poissaolon kesto.

Kuviosta 7 johdettuja pitkiä 7-48 päivää kestäneitä vähintään 12-vuotta täyttäneiden lasten ja nuorten luvattomia poissaoloja ($n=1571$) tarkasteltaessa poliisi löysi näistä 440 poissaolijaa eli 28 prosenttia poissaolijoista. Tämä osuus on hieman suurempi kuin poliisin löytämien poissaolijoiden osuus koko tarkastelujoukosta (24 prosenttia). Itsenäisesti sijaishuoltopaikkaan palanneita oli 427 kappaletta eli 27 prosenttia 7-48 kestäneissä poissaoloissa. Koko tarkastelujoukosta itse palanneiden osuus oli 31 prosenttia. Poissaolon päättymissyy jäi selvittämättä 614 luvattomassa poissaolossa eli 39 prosentissa näistä 7-48 päivää kestäneistä poissaoloista. Vastavuoroisesti poissaolon päättymissyy jäi selvittämättä hieman alle 39 prosentissa koko tarkastelujoukon poissaoloista vuosina 2013.2014.

Siirtymä pitkien poissaolojen päättymistavassa näyttää siis tapahtuvan itse sijaishuoltopaikkaan palaamisesta kohti poliisin väliintuloa. Pitkien poissaolojen osalta luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on siis *enemmän* poliisitehtävä kuin

mitä se on lyhyissä poissaoloissa. Tämän lisäksi 7-48 päivää kestänyttä ja tätä pidempää poissaoloa tulisi muutenkin tulkita kadonneena henkilön, sen valossa, ettei lasta ole *kohtuullisessa ajassa* löytynyt.

Näihin vähintään 12-vuotiaiden 7-48 päivää kestäneisiin luvattomiin poissaoloihin liittyy myös huomattava erityispiirre, jossa 351 valtion koulukotiin sijoitetun lapsen luvattomasta poissaolosta 145 eli yhteensä 42 prosenttia kaikista valtion koulukodeista poissaolemista kesti 7-48 vuorokautta. Ottaen huomioon myös tätä pidemmät poissaolot, kesti 175 valtion koulukodista poissaolemista vähintään viikon muodostaen puolet kaikista valtion koulukotien luvattomista poissaoloista. Valtakunnallisesti 69 prosenttia luvattomista poissaaloista oli kestoltaan 0-6 päivää.

Kunnallisissa sijaishuollon yksiköissä 0-6 päivää kestäneitä poissaoloja oli 2345 kappaletta ja yksityisissä 1616 kappaletta. Yksityisten sijaishuoltopaikkojen kaikkista 2493 poissaolosta 65 prosenttia oli päättynyt viikossa ja kunnallisten sijaishuollon yksiköiden kaikkista 3218 luvattomasta poissaolosta 73 prosenttia oli päättynyt viikossa. Syitä valtion koulukotien luvattomien poissaolojen keston jakaantumiseen yli viikon ja alle viikon kestäviin poissaoloihin voi spekuloida koulukotien profiloitumisessa kaikkein haastavimmassa elämäntilanteessa oleviin lapsiin³⁹⁸.

Huomionarvoista on myös tarkemmin tarkasteltujen vähintään 12-vuotiaiden 7-48 vuorokautta kestäneiden poissaolojen osalta, että sijaishuoltopaikkojen tyypin mukainen jakauma muuttuu selvästi 16-48 vuorokautta kestäneiden poissaolojen (n = 719) osalta. Näistä yksityisten sijaishuoltopaikkojen osuus on 330 luvattonta poissaoloa, kunnallisten sijaishuoltopaikkojen 279 ja valtion koulukotien 75 poissaoloa. Yksityisten sijaishuoltopaikkojen osuus kaikista vuosien 2013-2014 poissaaloista oli 39 prosenttia, valtion koulukotien 5,5 prosenttia ja kunnallisten sijaishuoltopaikkojen osuus 50,4 prosenttia. 16-48 vuorokautta kestäneiden poissaolojen osalta jakauma on 45,6 prosenttia yksityisille sijaishuoltopaikoille, 38,8 prosenttia kunnallisille sijaishuoltopaikoille ja 9,4 prosenttia valtion koulukodeille. Vielä 7-48 kestävien poissaolojen osalta yksityisten sijaishuoltopaikkojen osuus oli 40,5 prosenttia (636 poissaoloa ja n= 1571), kunnallisten sijaishuoltopaikkojen osuus 45,3 prosenttia (711 poissaoloa) ja valtion koulukotien 9,2 prosenttia (145 poissaoloa).

Edellä kuvattua havaintoa voi lähteä pohtimaan sijoituskunnan ja sijoittajakunnan sijainnilla, jossa pääsäännön mukaisesti kunnallinen sijaishuollon yksikkö sijaitsee lapsen sijoittajakunnan alueella. Yksityisissä sijaishuollon yksiköissä ja valtion

³⁹⁸ Lastensuojelun käsikirja 2018b.

koulukodeissa lapsen sijoituskunta on suuremmalla todennäköisyydellä eri kuin lapsen koti- eli sijoittajakunta. Luvattoman poissaolon osalta tämä voi aiheuttaa painetta pidemmälle poissaolojaksolle.

Muista luvattoman poissaolon päättymistavoista sukulaisten luokse päättyi tai heidän toimittamana sijaishuoltopaikkaan päättyi 199 luvattonta poissaoloa, joka vastaa 3 prosenttia kaikista luvattomista poissaoloista. Sijaishuoltopaikkojen toimesta päättyi 130 luvattonta poissaoloa eli 2 prosenttia luvattomista poissaoloista. Sosiaalipäivystyksen kautta päättyi 65 luvattonta poissaoloa, joka vastaa noin 1 prosenttia kaikista vuosien 2013–2014 luvattomista poissaoloista. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkemmin selvitetty, mitä ovat sijaishuoltopaikkojen ja sosiaalipäivystyksen keinot luvattomien poissaolojen päättämiseen. Rekisteritutkimuksen valossa poissaolijalle soittaminen on kuitenkin ollut yksi yleinen lapsen tai nuoren tavoittelun muoto.

5.1.5 Poliisin tieto lasten ja nuorten luvattomista poistumisista sijaishuoltopaikoista

Edellä on tullut esille, ettei poliisi useinkaan kirjaa poliisiasian tietojärjestelmään kaikkia olennaisia luvattomasti sijoituspaikastaan poistuneen lapsen tai nuoren löytymiseen liittyviä tietoja. Vallitsevan kirjaamiskäytännön valossa luvattoman poissaolon tosiasiallisia päättymistapoja voi ainoastaan arvailla. Kirjaamatta jääneillä löytymistiedoilla todennäköisesti kuitenkin olisi merkitystä toistuvien poissaolojen varhaisessa pysäyttämisessä.

Vuosina 2013–2014 eräänlaisena nousevana trendinä luvattoman poissaolon päättymistavassa vaikutti olevan myös yksityisen vartijan suorittama kiinniotto. Syy-yhteyttä rikolliseen toimintaan ei ole tarkasteltu vaan PATJA-havainto on ainoastaan vartijan suorittamasta kiinniotosta. Tätä kiinnijäämistapaa ei ole tarkemmin tässä tutkimuksessa tilastoitu mutta voidaan puhua muutamista kymmenistä tapauksista kahden vuoden ajanjaksolla.

Nuoren löytymispaikka on usein kaukana hänen sijaishuoltopaikastaan. Tätä selittää usein tosiasiallisen kotipaikan ja sijaishuoltopaikan väliset etäisyydet sekä nuorten hakeutuminen kasvukeskuksiin. Aineistossa oli sekä hälyttävän pitkiä poissaoloja että jopa ulkomaille asti ulottuneita karkumatkoja. Osa luvattomista poissaoloista on päättynyt ulkomaille pitkien aikojen päätteeksi ja palautuksia Suomeen ovat tehneet niin poliisit kuin lastensuojeluviranomaisetkin. Lapsia ja nuoria on myös pysäytetty lentokentillä ennen ulkomaan lennoille nousemista.

Osa ulkomaille johtaneista luvattomista poissaoloista liittyy nuoren alkuperämaahan pyrkimisellä ja osa taas vaikutti olevan satunnaisia ja impulsiivisia ulkomaille karkaamisia.

Tiedonkulku sijaishuoltopaikasta kotiseudulle tai kasvukeskuksiin heti poissaolon alkuvaiheessa on edellä mainitun valossa ensiarvoisen tärkeää, mikäli lapsi tai nuori halutaan tavoittaa pikaisesti. Monissa poliisilaitoksissa paikalliset olosuhteet vaikuttivatkin olevan hyvin tiedossa ja poliisilaitokset tiedostavat esimerkiksi nuorten hakeutumisen pääkaupunkiseudulle. Tältä osin joillain paikallisilla poliisilaitoksilla oli toimivia käytäntöjä joukkoliikenneasemilla päivystämiseen. Ilman nopeaa ja toimivaa tietojenvaihtoa sekä virka-avun pyytämisen joutuisuutta tällainen nopea puuttuminen ei olisi mahdollista.

Poliisin löytämien nuorten osalta kiinnijäämisiä tapahtui muun muassa yleisellä paikalla, virka-avun pyytäjän eli lastensuojeluviranomaisen yksilöimissä osoitteissa, nuorten suosimissa juhla-asunnoissa, poliisin kanta-asiakkaiden asunnoissa sekä liikenne- ja muun valvonnan yhteydessä. Kahden vuoden ajanjaksolla yhteensä 57 löytymistietoa viittaa siihen, että luvaton poissaolo päättyi rikoksen takia tapahtuneeseen kiinniottoon. Tältä osin voidaan todeta, että PATJA:an kirjattu löytymistieto ja nuoren muu rikoshistoria vaatisi oman ristikkäistutkimuksen selvittämiseksi, kuinka paljon poissaolojen aikana tosiasiaa syyllistytään poliisin tietoon tullessiin rikoksiin. Satunnaisotantatutkimus 200 luvattomasti poissaolleesta nuoresta vuosina 2013–2014 omalta osaltaan lähestyy tätä aihetta tuoden esille, että luvattomaan poissaoloon usein liittyy rikollisen käyttäytymisen tai uhriksi joutumisen elementti. Tältä osin satunnaisotanta toteuttaa tarkoitustaan, jossa pieni otos antaa kokonaiskuvan suuremmasta havaintoaineistosta ilman, että kaikkia tapauksia on tarpeen tutkia³⁹⁹.

Luvattoman poissaolon päättymiseen liittyy myös yksittäisiä tapauksia, joissa poliisin tapaamalla henkilöllä oli etsintäkuulutus voimassa, vaikka poliisin tavatessa heidät he olivatkin luvallisesti matkassa. Etsintäkuulutus oli siis jäänyt perumatta.

Useissa tapauksissa, joissa lapsen tai nuoren asiaa poliisissa hoitava tutkija oli tarkastanut sijaishuoltopaikasta lapsen tai nuoren tilannetta, oli tämä palaamisen jälkeen jo uudestaan poistunut luvatta. Tällöin myös uutta luvatonta poissaoloa käsiteltiin samassa virka-apuilmoituksessa, vaikka asiasta pitäisi laatia uusi virka-apupyyntö ja uusi ilmoitus myös PATJA:an.

Tietoteknisenä ja tiedonkulkuun liittyvänä ongelmana asia näyttäytyy siten, että virka-apuilmoitukseen merkitty poliisin tutkija ei saa automaattisesti tietoa toisen

³⁹⁹ Nummenmaa 2004:20–22.

poliisin tekemästä etsintäkuulutuksen peruuttamisesta. Asia vaatii erillisen yhteydenoton tutkijalle esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimen välityksellä.

Yksittäisenä luvattoman poissaolon päättymiseen liittyvänä seikkana oli, että vertailuajankohtana ainakin yksi lapsi tai nuori on palautettu sijaishuoltopaikkaan yksityisen palveluntuottajan toimesta, joka on markkinoinut itseään luvattomasti poistuneiden lasten kuljetuspalveluna tarjoavana yrityksenä. Kyseisestä virka-apuilmoituksesta ei selviä, onko kyseinen toimija myös tosiasiallisesti löytänyt nuoren vai ainoastaan suorittanut kuljetuksen tähän yksityiseen sijaishuoltopaikkaan. Ilmoituksesta ei myöskään selviä, kenen toimeksiannosta kuljetus on tehty. Yksi tällaisia palveluita markkinoiva yritys toteaa Internet-sivuillaan seuraavaa: *”Haastava tilanne on voinut syntyä, kun nuori on poistunut luvatta sijaishuoltopaikastaan. Tässä tapauksessa sijoittavan kunnan sosiaalityö tai sijaishuoltopaikka voi tilata nuoren etsintään Kultaiselta Noutajalta tai velvoittaa sijaishuoltopaikkaa huolehtimaan asian. Työ on sosiaalihuoltona tapahtuvaa palvelua eli tässä tapauksessa lastensuojelutyötä, kun sitä tilaa ja/tai valvoo kunnan sosiaalityö ja kun se kohdistuu lastensuojelun asiakkaaseen ja on asiakassuunnitelman mukaista tai sitä tukevaa työtä. Kun nuori löydetään, voi hänen käytöksensä olla haastavaa. Kultainen Noutaja voidaan tilata paikalle rauhoittamaan tilannetta. Tarvittaessa Kultainen Noutaja voi saatella nuoren sosiaalityön määräämään sijaishuoltopaikkaan⁴⁰⁰.”*

Palveluntuottajan kuvaama toiminta on monelta osin merkittävää julkisen vallan käyttöä. Täten yrityksen kuvaamaa palvelua ei voida siirtää viranomaiselta yksityiselle tekstissä kerrotulla tavalla. Kyseisen toimijan käytöstä on maininta myös useissa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuuissa⁴⁰¹. Yhdessä näistä ratkaisuista eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle on jäänyt käsitys, että Kultainen Noutaja on tosiasiallisesti ryhtynyt huostaanottopäätöksen täytäntöönpanotoimiin ja asia on siltä osin jatkotarkastelun alla. Ratkaisussa todetaan, että *”apulaisoikeusasiamies päätti ottaa omana aloitteenaan selvitettäväksi, millä perusteella Perusturvakuntayhtymä Karviainen on siirtänyt huostaanottopäätöksen täytäntöönpanon yksityiselle palveluntuottajalle. Samalla apulaisoikeusasiamies päätti pyytää selvitystä Ptky Karviaiselta, onko käytäntö yleisempikin⁴⁰².”* Joka tapauksessa kyse on tosiasiallisesta huostaanottopäätöksen täytäntöönpanosta tai julkisen vallan käytön delegoimisesta kolmannelle taholle, jolle ei ole olemassa säädösperustaa.

Näiden ratkaisujen valossa edellä mainittujen 2466 tuntemattomaksi jääneen luvattoman poissaolon päättymiseen liittyvät seikat nousevat uuteen valoon. Laillisuusvalvonnan perusteella yksityisten palveluntuottajien käyttäminen luvattoman

⁴⁰⁰ Kultainen Noutaja 2018: <https://www.kultainennoutaja.fi/>.

⁴⁰¹ EOAK Dnro 6546/2017, EOAK Dnro 5500/2017, EOAK Dnro 5681/2017 ja EOAK Dnro 7024/2017.

⁴⁰² EOAKD Dnro 7024/2017.

poissaolon pysäyttämiseen vaikuttaisi olevan yleisempää kuin vuosien 2013–2014 PATJA-kirjaukset osoittavat.

Kuljetuspalvelujen käyttöön on tulossa merkittävä lainsäädännöllä tehtävä puuttuminen, kun 13.4.2019 hyväksytty ja 1.1.2020 voimaan astuva lastensuojelulain 69 a § (HE 237/2018) kieltää kuljetuspalveluiden käyttämisen ja määrittää kuljetamisen sijaishuoltopaikan vastuulle.

5.2 Tarkentava tarkastelu satunnaisotoksen pohjalta

Syvämmän käsityksen saamiseksi luvattomien poissaolojen kohteena olevista lapsista ja nuorista havaintoaineistosta poimittiin kaksisataa satunnaisesti valittua lasta ja nuorta luvussa 3.4. kuvatulla tavalla. Näiden 200 henkilön osalta PATJA:sta haettiin kunkin PATJA-historia henkilötunnuskyselyn avulla. Tämä aineisto osoitti, että luvattomasti poissaolevilla on riski ajautua rikosten tekijöiksi sekä rikosten uhreiksi. Jo aiemmin on havaittu, että virka-apupyynnön kohteena olevat lapset ja nuoret ovat tapahtumahetkellä rikoksesta epäiltynä keskimäärin viidessä rikosilmoituksessa⁴⁰³. Alle 18-vuotiaiden osuus kaikista syyllisiksi epäilyistä on vuosina 2003–2013 pysytellyt noin kymmenessä prosentissa kokona väestöstä⁴⁰⁴.

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään aluksi otantaa tämän tutkimuksen ydinalueen eli luvattomien poissaolojen kautta. Luvattomien poissaolojen osalta aineisto osoitti, että luvattomia poissaoloja kirjataan systemaattisesti muuna kuin lastensuojeluviranomaiselle annettavana virka-apuna. Poissaolojen tarkastelun jälkeen luodaan katsaus otantatutkimuksen nuorten esiintymiseen PATJA:an kirjatuissa ilmoituksissa yleisesti.

5.2.1 Poissaolojen määrät otoksen valossa

Kokonaistutkimuksen, eli vuosien 2013–2014 luvattomien poissaolojen tilastoissa satunnaisotannon lapset ja nuoret olivat lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön mukaan luvattomasti poissa 605 kertaa. Tämä suhdeluku on linjassa kaikkien vuosien 2013–2014 lastensuojeluviranomaisen ilmoittaman 2231 luvattoman poissaolijan ja 6389 poissaolon kanssa. Kaksisataa lasta ja nuorta muodostavat 8,9 prosenttia vuosien 2013–2014 poissaolioista ja 9,5 prosenttia kaikista luvattomista poissaoloista, jotka on kirjattu virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle samana aikana.

⁴⁰³ Isoniemi 2012:74.

⁴⁰⁴ Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2016:208–212.

Otantahetkellä nämä lapset ja nuoret ovat olleet yhteensä luvattomasti poissa 1374 kertaa. Tämä tekee keskiarvoisesti 6,9 poissaoloa nuorta kohden mediaanin ollessa 4 poissaoloa. Tämä luku pitää sisällään myös väärän viranomaisen etsintäkuuluttamana kirjatut luvattomat poissaolot. Väärä viranomainen tarkoittaa, että virka-apupyynnöä ei ole kirjattu lastensuojeluviranomaiselle vaan sosiaaliviranomaiselle tai yksittäistapauksessa jollekin muulle viranomaiselle annettuna virka-apuna. Vuosia 2013-2014 koskeva kokonaistutkimus piti sisällään vain virkaavun lastensuojeluviranomaiselle. Kahden vuoden ajanjakso muodostaa siis ainoastaan 44 prosenttia kaikista poissaoloista, joka on merkittävä havainto poissaolosten hajautumisesta yksilötasolla.

Vuosien 2013-2014 aikana väärälle viranomaiselle kirjattuja poissaoloja oli 61 lapsella tai nuorella. Koko otannan henkilöistä 30,5 prosentilla vähintään yksi luvaton poissaolo oli siis väärälle viranomaiselle kirjattu virka-apupyynnö. Tämä luku oma itsessään yksittäisenä poissaolona on jo merkittävä muodostaen yli 10 prosentin vääristymän näille lapsille ja nuorille tilastoituihin 605 luvattomaan poissaoloon. On siis todennäköistä, että tilastoidun 6389 luvttoman poissaolon sijasta luvattomia poissaoloja on vuosina 2013-2014 ollut yli 7000. Tässä arviossa on otettava huomioon se, että ainoaksi jääneen luvattoman poissaolon kirjautuminen väärälle viranomaiselle ei ikinä näkyisi tehdyssä kokonaistutkimuksessa, joka käsittelee lastensuojeluviranomaiselle annettavaa virka-apua.

Kyse ei myöskään ole yksittäisestä virheestä vaan se myös toistuu useiden nuorten ohella useamman kerran. 34 lapsella tai nuorella luvaton poissaolo oli kirjattu väärin vähintään kaksi kertaa vuosina 2013-2014. Tämä nostaa puuttuvien kirjausten määrän vähintään 95 luvattomaan poissaoloon. Tällöin puuttuvien poissaolosten määrä on jo vähintään 15,7 prosenttia kaikista poissaoloista. Tämä nostaisi tosiasiallisten luvattomien poissaolosten määrän jo lähelle 7500 poissaoloa.

Suoritetun otantatutkimuksen valossa voidaan todeta, että vuosien 2013-2014 kokonaistutkimuksesta puuttuu huomattava määrä luvattomia poissaoloja sekä myöskin luvattomasti poissaolleita lapsia ja nuoria, joidenka poissaoloa ei ole kertaakaan kirjattu virka-apuna lastensuojeluviranomaiselle. Otantatutkimusta aloitettaessa tämän ilmiön laajuus ei ollut tiedossa. Tämän takia väärälle viranomaiselle kirjattujen virka-apujen havaintoa on tarkasteltu vain havainnon olemassaolon ja mahdollisuuden havainnon toistuvuuden kautta. Lukumääriä ei ole kysymyksenasettelun vuoksi tarkasteltu. Tilastollisesti otantatutkimuksessa on siis harhan mahdollisuus johtuen tämän tekijän huomioimatta jättämisellä⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ Uhari 2014:40.

Tätä harhan mahdollisuutta on pystytty pienentämään ja rajaamaan systemaattisilla kirjauksilla siten, että yksittäistä henkilöä koskevan väärän kirjausten (=61) ja toistuvasta samaa henkilöä koskevan väärän kirjausten (=34) havainto on dokumentoitu. Toistuvien väärin kirjausten absoluuttinen lukumäärä on jäänyt havainnoimatta. Jo tällä tarkastelulla kirjausvirheiden vuoksi luvattomia poissaoloja on vähintään 15,7 prosenttia enemmän kuin vuosia 2013-2014 koskeva otanta osoittaa⁴⁰⁶.

Edellä mainittu tarkastelu kosketi otantatutkimuksen lapsia ja nuoria vuosina 2013–2014. Koko PATJA-historian valossa väärin kirjattuja luvattomia poissaoloja oli otannan 200 nuoresta yhteensä 94 nuorella. Tämä tarkoittaa lähes joka toista otoksen lasta tai nuorta (47 %). Luvaton poissaolo on jossain vaiheessa kirjattu väärin pyytävän viranomaisen nimiin lähes joka toisella joskus luvattomasti poissaollee. Valtaosa näistä väärin kirjauksista oli merkitty virka-apuna sosiaaliviranomaiselle. 49 henkilöllä eli 25 prosentilla mainituista lapsista tai nuorista väärin kirjattuja luvattomia poissaoloja oli vähintään kaksi kappaletta.

Tehdyt havainnot ovat omiaan täysin kyseenalaistamaan tosiasiallisten luvattomien poissaolojen määrän laskennan nojautuen pelkästään poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamaan virka-apuun. Havainto myös kyseenalaistaa poliisin kirjauskäytäntöjä. Systemaattisten kirjausvirheiden vuoksi edes kaikkia poliisin tiedossa olleita luvattomasti poissaolleeita lapsia tai nuoria ei voi luotettavasti tilastoida. Tämä väärin erityisesti johtopäätösten tekemistä siitä, kuinka suuri osuus sijoitetuista lapsista ja nuorista ylipäättään poistuu luvatta ja onko edellä todetun mukaisesti toinen luvaton poissaolo tilastollisesti yhtä merkittävä kuin se edellisessä luvussa näytti olevan.

Otantatutkimuksen henkilöistä 42 lasta tai nuorta eli 21 prosenttia oli ollut luvattomasti poissa ainoastaan yhden kerran. Kaksikymmentä lasta tai nuorta oli ollut poissa kaksi kertaa. Näin ollen enintään kaksi kertaa poissa olleet henkilöt muodostavat 31 prosenttia otannasta. Kymmenen aktiivisinta luvattomasti poissa olutta, jotka siis muodostavat 5 prosenttia otannasta, olivat olleet poissa yhteensä kolmesataa kertaa muodostaen 22 prosenttia kaikista otannan poissaoloista. Vuosina 2013–2014 luvattomasti poissaolleeista 2231 henkilöstä 1120 lasta tai nuorta eli puolet poissaolijoista poistui ainoastaan yhden kerran. Näin ollen otantatutkimuksen perusteella voidaan osoittaa, että toistuvasti luvatta poistujien todellinen määrä on suurempi kuin vuosia 2013-2014 koskettanut kokonaistutkimus osoitti.

⁴⁰⁶ Otannan lasten ja nuorten luvattomien poissaolojen määrä oli 605 luvattonta poissaoloa. Väärin kirjattuja luvattomia poissaoloja oli 61 henkilöllä ja toistuvasti väärin 34. $(95 \times 100 / 605 = 15,70\dots)$

Otantatutkimus suoritettiin vuoden 2015 aikana ja otantatutkimuksen henkilöistä neljä oli syntynyt vuonna 2004 tai sen jälkeen. Näiden osalta lastensuojeluviranomaisen esittämän virka-apupyynnön osalta kyse on ollut enemmänkin omavaltaisen huostaanoton tai lapsikaappauksen kaltaisista tilanteista. Näistä henkilöistä ei oltu kirjattu varsinaisia luvattomia poissaoloja, mutta tilastoteknisesti esitetyn virka-apupyynnön johdosta heidän tapaukset eivät mahtuneet muuhunkaan tässä tutkimuksessa käsiteltyyn kategoriaan. Vuoden 2015 jälkeen nuoret ovat jatkaneet elämäänsä, joten tältä osin otantatutkimus ei ole seurantatutkimus. Otanta luo tältä osin katsauksen otantahetken tilanteeseen vuosina 2013–2014 luvatta poistuneiden nuorten PATJA-kirjauksista.

5.2.2 Luvottomasti sijaishuoltopaikasta poissaolleiden rikollisuus ja uhriutuminen

Otantaan sisältyneistä lapsista ja nuorista oli PATJA:an kirjattu yhteensä 4691 ilmoitusta. Suoritetussa haussa ja siitä saadussa vastauksessa henkilön asema näissä ilmoituksissa voi olla mikä tahansa ja haku käsittää sekä rikosilmoitukset että muut PATJA:an kirjatut ilmoitukset. Keskiarvoisesti yksi lapsi tai nuori on siis mainittu 23,5 ilmoituksessa mediaanin ollessa 15 ilmoitusta. Kaikista otannan lapsista tai nuorista yhteensä seitsemällä oli ainoastaan yksi PATJA-merkintä. Tässä tapauksessa se tarkoittaa otantatutkimukseen valikoitumiseen johtanutta ilmoitusta poliisin antamasta virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle. Näihin lukeutuvat edellä mainitut neljä vuonna 2004 tai sen jälkeen syntyntä lasta.

Vähintään 50 PATJA-merkintää oli 23 henkilöllä. Näiden 23 lapsen tai nuoren ilmoitusten kokonaismääräksi tuli 1837 ilmoitusta. Näin ollen 11,5 prosenttia otannan lapsesta tai nuoresta oli osallisena 39,2 prosentista ilmoituksia.

Rikoksesta epäillyn asemassa otannan 200 henkilöä olivat 1674 eri rikosilmoituksessa eli keskimäärin 8,4 ilmoituksessa lasta tai nuorta kohden. Huomionarvoista on rikoksesta epäiltyjen mediaani, joka on 3 rikosilmoitusta. Tätä selittää se, että 32 lasta tai nuorta eli 16 prosenttia kaikista otokseen kuuluvista lapsista ja nuorista eivät olleet epäiltynä yhdessäkään rikosilmoituksessa. Yli kymmenen rikosepäilyä oli puolestaan 47 lapsella tai nuorella. Kolme eniten epäiltyihin rikoksiin kirjattua lasta tai nuorta olivat mukana 287 rikoksessa eli 17 prosentissa kaikissa kahdensadan henkilön rikosepäilyissä.

Kuten luvattomat poissaolot, myös rikosepäilyt näyttävät kasaantuvan yksittäisille lapsille ja nuorille. Tällainen rikollisuuden *kasaantuminen* on myös kriminologiassa tunnistettu ilmiö⁴⁰⁷. Varsinaisesti nuorisoriikollisuudessa rikollisten tekojen

⁴⁰⁷ Kivivuori 2010:191, Näsi 2016:16-17 Oikeusministeriö 2013:11.

määrä ei ole kasvanut vaan *kasaantumisessa* kyse on myös nuorison *eriytymiskeshityksestä*, jossa osa iso nuorista voi hyvin ja vähemmistö tekee rikokset⁴⁰⁸. Rikoksen uhriksi joutumisen osalta yhtä lailla pieni joukko ihmisiä joutuu uhriksi suhteettoman usein. Erityisesti näin käy väkivaltarikosten kohdalla⁴⁰⁹. Aihe kytkeytyy myös selvästi luvattomaan poissaoloon ja lastensuojeluun ja jo vuonna 2006 kirjoitetussa nuorisorikollisuutta koskevassa tutkimuksessa kirjoittajat pohtivat, onko suomalaisen lastensuojelun sisällä eräänlainen piilorikosoikeusjärjestelmä⁴¹⁰.

Suoritetussa otannassa on lisäksi huomioitava se, että ilmoitettu lukumäärä ei kerro epäiltyjen rikosten lukumäärää vaan ainoastaan kirjattujen rikosilmoitusten lukumäärän. Yksi rikosilmoitus voi käsittää esimerkiksi joukkotappelun, joka voi sisältää useiden henkilöiden keskinäisiä pahoinpitelyjä.

Luvattomien poissaolojen ja rikosepäilyjen suhdetta kuvaa se, että yli kymmenen kertaa luvattomasti poissa olleiden (n=45 ja 22,5 %) rikosepäilyjen kokonaismäärä oli 864 (52 %) ilmoitusta ja keskiarvo oli 18,8 mediaanin ollessa 11,5. Kahdella näistä henkilöistä ei ollut yhtäkään rikosepäilyä ja kahdeksalla heistä rikosepäilyä oli ainoastaan yksi kappale. Rikollinen käyttäytyminen ja luvaton poissaolo eivät siis automaattisesti kulje käsi kädessä, mutta toistuvasti luvattomasti poissaolevat tekevät valtaosan kaikista luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten rikoksista.

Kriminologisesti on myös todettu, että lastensuojelun ja rikosoikeuden kohderyhmät ovat *pitkälti samat*⁴¹¹. Tältä osin ajatusmalli sulkee pois lastensuojelussa tapahtuvat onnistumiset ja esimerkiksi ne seitsemän henkilöä, jotka ovat poistuneet luvatta vain kerran puhumattakaan henkilöistä, jotka eivät ikinä poistu luvatta. Näyttäisikin siltä, että lastensuojelun asiakkaat, jotka toistuvasti poistuvat luvatta ovat pitkälti myös rikosoikeuden asiakkaita. Kansainvälisesti onkin keskusteltu siitä, milloin lastensuojelulliset toimet ovat tarpeen rikollisen toiminnan takia⁴¹². Otantatutkimuksessa lastensuojelullista toimista *huolimatta* henkilöillä ilmenee sekä luvatonta poissaoloa että rikollista käyttäytymistä.

Toistuviin poissaoloihin liittyen 79 prosenttia poissaolijoista oli poistunut luvatta useammin kuin kerran. Viisi tai enemmän luvatonta poissaoloa oli 97 lapsella tai nuorella eli 49 prosentilla otantatutkimuksen kohteista. Näistä ainoastaan viidellä nuorella ei ollut PATJA-tietojen mukaan yhtäkään rikosepäilyä.

⁴⁰⁸ Elonheimo 2010:184 & Kivivuori 2010:188.

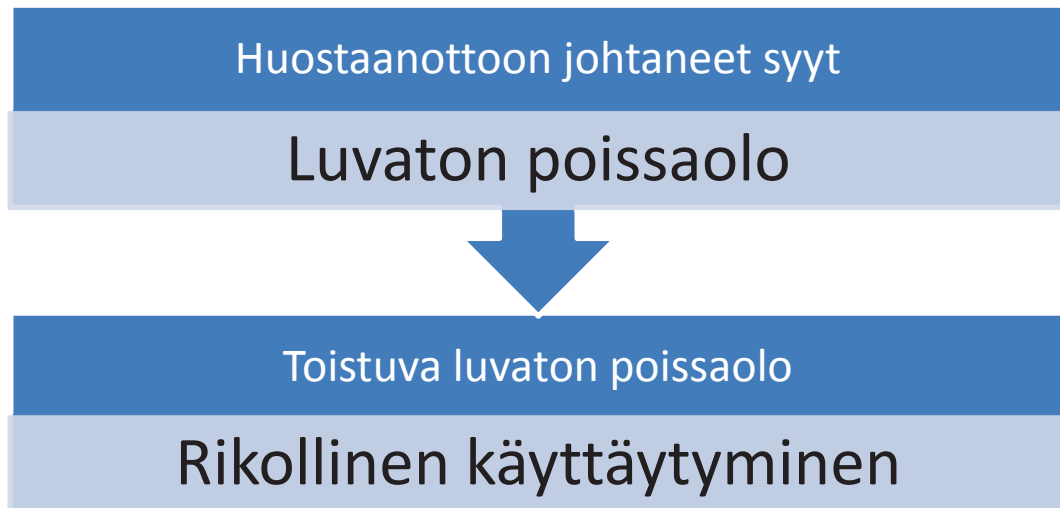
⁴⁰⁹ Oikeusministeriö 2013:11.

⁴¹⁰ Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2006:5-6.

⁴¹¹ Marttunen 2008:400.

⁴¹² Nuotio 2004:473.

Näihin havaintoihin liittyen voidaan spekuloida sosiaalisten ongelmien kasautumista ja sen seurauksena tapahtuvan rikollisen käyttäytymisen kasautumista niin kutsutun ketjuajattelun avulla⁴¹³. Vaikka tehty tutkimus ei yksityiskohtaisesti käy läpi toistuvasti luvatta poistuvien henkilökohtaista tilannetta, voidaan seuraavan kuvion mukaisesti havainnoida sosiaalisten ongelmien ketju huostaanottoon johtaneista syistä, luvattomaan poissaoloon ja toistuviin luvattomiin poissaoloihin. Ketjun jatkeeksi näyttäisi otantatutkimusten perusteella muodostuvan alttius rikolliseen käyttäytymiseen.



Kuvio 19. Ketju sosiaalisista ongelmista rikolliseen käyttäytymiseen.

Ketjuajatteeluun liittyvä sosiaalisten ongelmien kautta tarkasteltava normien vastainen käyttäytyminen kuuluu niin kutsuttuun hyvinvointimalliin. Vastavuoroisesti rikollista tekoa voidaan tarkastella myös oikeusmalin kautta, jossa keskitytään itse tekoon ja sen seuraamuksiin⁴¹⁴. Suomalaisen lastensuojelujärjestelmä näyttäisi olevan tasapainoilua näiden järjestelmien välillä erityisesti toistuvasti luvatta poissaolevien lasten ja nuorten osalta, jossa lastensuojelu, luvaton poissaolo, poliisitoiminta ja rikosprosessi ovat toisiinsa yhteydessä.

Suoritetussa otantatutkimuksessa on myös kirjattu rikoksesta epäiltyjen osalta heidän vakavimman rikosepäilynsä rikosnimike. Vakavimmista rikosepäilyistä neljä yleisintä olivat:

- ryöstö, ryöstön yritys tai törkeä ryöstö (35 epäiltyä)
- pahoinpitely, pahoinpitelyn yritys tai törkeä pahoinpitely (34 epäiltyä)

⁴¹³ Keinänen 2006:16-18.

⁴¹⁴ Marttunen 2008:5.

- varkaus, varkauden yritys tai törkeä varkaus (23 epäiltyä) sekä
- huumausainerikos (12 epäiltyä).

Joku edellä mainituista rikosepäilyistä löytyi noin joka toiselta (52 %) otannan henkilöistä. Rikoksina kaikki ovat yleisen syytteen alaisia ja siten tuomioistui-
messä käsiteltäviä asioita, joista saattaa seurata vankeutta. Lisäksi ryöstörikok-
sissa, törkeässä pahoinpitelyssä ja törkeässä varkaudessa vankeusrangaistus on ai-
noa mahdollinen rangaistusseuraamus. Yksittäisiä vakavimpia rikosepäilyjä olivat
murha (1 nuori), tapon yritys (1 nuori) sekä lukuisat seksuaalirikosepäilyt, kuten
törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (4 nuorella), lapsen seksuaalinen hyväk-
sikäyttö (4 nuorella) ja raiskaus (1 nuorella). Nämä teot ovat voineet tapahtua vai-
heessa tahansa ennen vuodenvaihdetta 2015–2016, jolloin otantatutkimus on suo-
ritettu. Törkeät tai muutoin vakavasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaaranta-
vat teot näyttävät olevan yleisiä luvattomasti poissaolevilla nuorilla. Tehty tutki-
mus ei tältä osin kuitenkaan vastaa esimerkiksi siihen, onko huostaanotto ollut
seuraus rikosepäilyistä.

Luvattoman poissaolon aikana otannan lapset tai nuoret olivat epäiltyinä 321 eri
rikosilmoituksessa muun muassa seuraavissa tapauksissa:

- ryöstö (10 epäiltyä)
- törkeä ryöstö (6 epäiltyä) ja
- törkeä varkaus (3 epäiltyä).

Nämä teot osoittavat sen, miten vakaviin tilanteisiin luvattoman poissaolon aikana
on mahdollista ajautua. Epäiltyjen määrässä on hyvä muistaa, että ne vastaavat
noin kymmenen prosentin otantaa kahden vuoden ajalta. Lisäksi luvattoman pois-
saolon aikana epäiltyjä rikoksia olivat muun muassa tuhotyö, huumausainerikos,
pahoinpitely ja virkamiehen väkivaltainen vastustaminen. Eriasteisiin rikoksiin
luvattoman poissaolon aikana oli PATJA-aineiston perusteella epäiltynä 64
nuorta.

Rikoksen uhriksi otannan 200 lapsesta tai nuoresta on joutunut 61 henkilöä.
Näistä 51 lasta tai nuorta on mainittu uhrina ainoastaan yhdessä rikosilmoituk-
sessa. Yleisimmät vakavimmat lapsia tai nuoria kohdanneet teot olivat:

- epäilty pahoinpitely (38 ilmoitusta uhrina)
- lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (16 ilmoitusta uhrina)

- raiskaus (10 ilmoitusta uhrina)
- törkeä pahoinpitely (7 ilmoitusta uhrina).

Edellä mainittujen raiskauksen ja lapsen seksuaalisen hyväksikäytön lisäksi seksuaalirikokset nousivat otannassa esille huomattavissa määrin. Törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi oli joutunut yhdeksän henkilöä, törkeän raiskauksen uhriksi kaksi lasta tai nuorta ja muiden lievempien seksuaalirikosten uhriksi yhteensä kaksi lasta tai nuorta.

Rikoksen uhriksi joutumisen osalta yhteensä 27 rikosilmoitusta oli kirjattu tapahtuneeksi 20 eri lapselle tai nuorelle luvattoman poissaolon aikana. Ainoastaan kahdella näistä lapsista tai nuorista oli 1-2 luvatonta poissaoloa ja muilla oli vähintään 6 luvatonta poissaoloa. Näiden nuorten kokemiin rikoksiin lukeutui muun muassa raiskaus (3 tekoa), törkeä raiskaus, törkeä pahoinpitely (2 tekoa), pahoinpitely (3 tekoa), lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (4 tekoa), seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta ja törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (3 tekoa).

Luvattoman poissaolon aikana rikoksen uhreiksi joutuneista henkilöstä (n=27) 12 oli kirjattu rikoksesta epäiltynä 47 luvattoman poissaolon aikana tapahtuneeseen rikosepäilyyn. Kun otetaan huomioon kaikki 321 luvattoman poissaolon aikana kirjattua rikosepäilyä 200 henkilöllä ja verrataan sitä luvattoman poissaolon aikana rikoksen uhriksi joutuneisiin 20 henkilöön, joiden joukosta 12 henkilöä (6 % otannasta) on epäiltynä 47 teosta (15 % kaikista luvattoman poissaolon aikana tapahtuneista rikosepäilyistä), on otannan perusteella yleistä, että samat henkilöt tekevät rikoksia ja joutuvat rikosten uhriksi.

Voidaan siis arvioida, että lähes joka kolmas lapsi tai nuori syyllistyy luvattoman poissaolon aikana jonkinasteiseen rikokseen ja joka kymmenes lapsi tai nuori joutuu luvattoman poissaolon aikana rikoksen uhriksi. Rikokset voivat olla molemmissa tapauksissa varsin vakavia. Paljon luvattomasti poissaolevat syyllistyvät rikoksiin huomattavasti useammin kuin ne lapset tai nuoret, joidenka alttius poissaololle on vähäisempää.

Suomalaisesta nuorisorikollisuudesta on todettu, että yli puolet poliisin tietoon tulleista rikoksista kasaantuu hyvin pienelle tekijäjoukolle⁴¹⁵. Samanaikaisesti yhdeksäsluokkalaisille suoritettun kyselytutkimuksen perusteella 29 prosenttia nuorista myöntää joskus elämänsä vaiheessa varastaneensa omaisuutta kaupasta ja 10 prosenttia nuorista myöntää käyttäneensä jotain huumausainetta sekä 15 prosenttia myöntää pahoinpidelleensä jonkun henkilön. Samassa kyselytutkimuksessa on

⁴¹⁵ Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2018.

todettu, että noin viidennes omaisuusrikoksista ja alle kymmenes väkivallanteoista tai marihuanan tai hasiksen käytöstä tulee poliisin tietoon⁴¹⁶. Yleisesti on myös todettu, että nuorisorikollisuuden huolta aiheuttava ydin koskettaa vain hyvin pientä osaa nuorista ja suuri osa nuorista ei tee rikoksia lainkaan⁴¹⁷.

Tarkastelun kohteena olevan otoksen valossa noin puolet (52 %) lapsista ja nuorista, jotka ovat luvattomasti poistuneet sijaishuoltopaikasta vuosien 2013-2014 aikana, on poliisin tiedon mukaan jäänyt kiinni tai ollut epäiltynä huumausainerikoksesta, varkausrikoksista (pois lukien näpistys) tai ryöstö- ja pahoinpitelyrikoksista. Kun otetaan huomioon, että kyseessä on poliisin tietoon tullut rikollisuus ja listaus koskettaa yleisimpiä otantatutkimuksen kohteena olleiden nuorten suorittamia rikoksia, niin rikoksista kiinnijäämisriskin valossa luvattomasti poissaolevat lapset ja nuoret ovat yliedustettuina rikostilastoissa. Huomionarvoista on, että mainittuihin yleisimpiin rikosepäilyihin ei mahdu näpistys, joka on yleisin omaisuusrikoksen muoto⁴¹⁸. Lisäksi esimerkiksi törkeitä ryöstöjä tapahtuu Suomessa vuosittain vain noin 200⁴¹⁹. Otantatutkimuksessa 9 lasta tai nuorta oli epäiltynä yhteensä 10 törkeästä ryöstöstä. Mikäli otantatutkimusta peilaa kokonaistutkimuksen populaatioon, voisivat vuosina 2013-2014 luvattomasti poistuneet olla epäiltynä jopa yli sataan törkeään ryöstöön.

Luvattomasti poissaolevien lasten ja nuorten kokema väkivaltarikollisuus näyttää olevan huomattavasti korkeammalla tasolla kuin kansallisen uhritutkimuksen tulokset osoittavat. Väkivallalla uhkaamista on kyselytutkimukseen mukaan vuosina 2012-2017 kokenut kymmenen prosenttia vastanneista. Vähintään läimäisyn sisältävän väkivallan uhriksi ilmoitti joutuneensa kuusi prosenttia vastaajista⁴²⁰. Pelkästään epäillyn pahoinpitelyn tai törkeän pahoinpitelyn uhriksi on joutunut 45 otantatutkimuksen henkilöä eli 23 prosenttia otannasta. Tämä luku pitää sisällään ainoastaan edellä mainitut rikosnimikkeet eikä ota huomioon esimerkiksi seksuaalirikoksia, jotka luokitellaan henkeen ja terveyteen kohdistuviksi rikoksiksi.

Eriasteisteisten seksuaalirikosten uhreiksi oli otantatutkimuksen 200 henkilöstä joutunut 38 lasta tai nuorta eli 19 prosenttia otannasta. Jo mainitussa kyselytutkimuksessa 13 prosenttia nuorista ilmoittaa jossain elämänsä vaiheessa joutuneensa toisen nuoren tekemän seksuaalisen häirinnän kohteeksi ja 10 prosenttia nuorista aikuisen tekemän seksuaalisen häirinnän kohteeksi⁴²¹. Otantatutkimuksessa esille

⁴¹⁶ Näsi 2016:17–18.

⁴¹⁷ Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2006:286

⁴¹⁸ Tilastokeskus 2018:8.

⁴¹⁹ Kääriäinen et. al 2017:55.

⁴²⁰ Danielsson & Näsi 2018:5.

⁴²¹ Näsi 2016:20.

nousseet rikosepäilyt ovat puolestaan lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä törkeään raiskaukseen, jotka jo sinällään antavat aiheen epäillä, että luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissa olevat joutuvat seksuaalirikosten kohteeksi muita henkilöistä useammin. Tämän lisäksi seksuaalirikokset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne häpeän tai arkaluontoisuuden vuoksi jäävät usein ilmoittamatta poliisille⁴²².

Suoritettu otantatutkimus ei anna vastausta korkeaan alttiuteen joutua seksuaalirikoksen uhriksi. Johtuen luvattoman poissaolon luonteesta, on todennäköistä, että osa poissaolijoista rahoittaa tai muuten pakottavasta syystä joutuu tarjoamaan seksiä jokapäiväisten tarpeiden kuten majoituksen hankkimiseksi. Tällainen *survival sex* – nimellä kulkeva käyttäytyminen on tunnistettu toimintamalli⁴²³. Sen olemassaoloon myös Suomessa on otannan perusteella vahvoja viitteitä. Oma riskikäyttäytyminen, jota luvaton poissaolo lähtökohtaisesti on, on todettu olevan merkittävä seksuaalisen väkivallan uhriksi joutumisen syy⁴²⁴.

Otantaan perustuneen syventävän tarkastelun perusteella voidaan todeta luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen osalta seuraavaa:

- Virka-apu ilmoituksia kirjataan systemaattisesti väärin.
- Luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset ja nuoret työllistävät sekä poliisin kenttätoimintaa että rikostorjuntaa.
- Luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolon aikana syyllistytään rikollisiin tekoihin ja joudutaan rikosten uhriksi.
- Samoilla henkilöillä on taipumus tehdä rikoksia ja joutua rikosten uhriksi.
- Toistuvasti luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevilla lapilla ja nuorilla on taipumus myös syyllistyä toistuvasti rikoksiin.

⁴²² Kääriäinen et. al. 2017:97.

⁴²³ National Clearinghouse on Families and Youth 2017:11.

⁴²⁴ Arata 2000:28-38.

6 PATJA-AINEISTON LUOTETTAVUUS JA KIRJAAMISKÄYTÄNTÖJEN ONGELMAT SEKÄ NIIHIN LIITTYÄT KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen haasteet liittyvät poissaolon itsensä aiheuttaman asiointilan lisäksi siihen, miten asiaan suhtaudutaan ja miten luvattoman poissaolon tapahtuessa ja sen päättyessä toimitaan. Poliisin kirjaamiskäytännöt ja toimijoiden välinen tiedonkulku ovat erityisesti osa-alueita, joissa tämän tutkimuksen valossa olisi selkeästi kehittämisen varaa. Tässä luvussa keskitytään PATJA-aineiston luotettavuuteen ja sitä kautta kirjaamiskäytäntöjen ongelmakohtiin. Luvussa 7 samoja havaintoja käsitellään viranomaisen toimintakäytäntöjen kehittämisen näkökulmasta.

Poliisihallitus on antanut ohjeen tietojen kirjaaminen poliisiasiain tietojärjestelmään (PATJA), joka on muiden tässä tutkimuksessa esiteltyjen Poliisihallituksen ohjeiden tavoin poliisia velvoittava ohje. Kyseisessä ohjeessa todetaan, että *ilmoituksen tietojen kirjaaminen mahdollisimman täydellisinä varmistaa eri tunnuslukujen luotettavuuden ja keskinäisen vertailukelpoisuuden sekä palvelee... ..tapahtumien sarjoittamista ja analyysitoimintaa, vaikka itse yksittäinen teko tai tapahtuma olisikin ilmoitushetkellä vähäiseksi luokiteltava*⁴²⁵.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen kirjaamisen laatua koskevien havaintojen ja tilastokatsauksen perusteella luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissa olemisessa PATJA-kirjausohjeen vaatimukset eivät toteudu. Kirjaukset eivät myöskään palvele tietojohdoista poliisitoimintaa tai poliisin analyysitoimintaa riittävässä määrin. Ihannetilanteessa poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virkaavusta tulisi perusilmoituksesta, päätöstiedoista ja etsintäkuulutustiedoista löytyä tieto, milloin, mistä, miten ja missä olosuhteissa sekä kenen toimesta lapsi tai nuori on löytynyt

Rekisteritutkimuksen havaintomateriaaliin mahtui lukuisia tapauksia, joissa vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin ei löytynyt. Yli yksi kolmasosa tarkastelluista poissaoloista päättyi siten, ettei PATJA:an tehdyistä kirjauksista pystynyt tekemään tulkintaa esimerkiksi sitä palasiko lapsi tai nuori itse sijaishuoltopaikkaan vai löysikö joku hänet. Kriittisimpiä kirjaamisen laatuun liittyviä puutteita olivat kokonaan tekemättä jääneet etsintäkuulutukset, jolloin poliisin rekisterit eivät näytä lasta tai nuorta kadonneeksi. Käytännössä tämä tekee virka-apupyynnöstä tehottoman. Tutkimuksessa myös toistui perusilmoituksen sekä päätös- ja etsintäkuulutustietojen toisistaan eroavat merkinnät. Tämä heikentää omalta osaltaan viranomaiskirjausten luotettavuutta.

⁴²⁵ Poliisihallituksen ohje 2020/2013/5231.

Poliisihallituksen virka-apuohjeesta johtuva asioiden kirjaamiskäytäntö tai/ja PATJA-järjestelmän tekniset ominaisuudet aiheuttavat monestakin syystä vääristymää luvattomien poissaolojen tilastointiin. Luvattomat poissaolot eivät ole ainoita poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun muotoja vaan saman PATJA:an kirjatun tutkintanimikkeen (virka-apu lastensuojeluviranomaiselle) alle kirjataan myös muita virka-avun antamisen muotoja, Jokainen virka-apuilmoitus ei siis ole luvaton poissaolo. PATJA-järjestelmästä olisi saatavissa erillisen haun kautta myös virka-apupyynnön perusteella etsintäkuulutettujen lasten ja nuorten lukumäärä. Tätä tutkimusta varten tehdyn rekisteritutkimuksen perusteella sekään tieto ei antaisi todellista kuvaa poistumisten lukumäärästä, sillä kansallisesta ohjauksesta huolimatta kirjauskäytännöt vaihtelevat laajasti ja kirjauksia tehdään virheellisesti.

Tässä tutkimuksessa esitetyt tunnusluvut ovat totuus PATJA:aan kirjatuista tiedoista. Tosiasiallisesti ne eivät kuitenkaan ole luotettavia eivätkä myöskään alueiden välisesti vertailukelpoisia. Tämä tutkimus antaakin tilastollisesti vastauksen siihen, mitä luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen vähintäänkin on. Tilastollisen harhan lisäksi suuri osa ilmoitusten sisällön tulkitsemista vaatii tunteesta myös PATJA:sta ja poliisin toimintakulttuurista. Luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen valtakunnallista kokonaiskuvaa ei siis pysty luotettavasti analysoimaan pelkästään sen perusteella, miten *virka-apu lastensuojeluviranomaiselle* – ilmoitukset luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten kohdalla on kirjattu. Tämän lisäksi huomattavan suuri osa lastensuojeluviranomaisen esittämistä virka-apupyynnöistä kirjataan virka-apuna sosiaaliviranomaiselle. Tältä osin kyse on joko tietämättömyydestä tai huolimattomuudesta. Kirjausvirheet ovat toistuvia ja säännönmukaisia aiheuttaen systemaattisen harhan⁴²⁶ sekä tilastointiin, että itse ilmiöön puuttumiseen.

Tutkittujen ja analysoitujen virka-apuilmoitusten perusteella on perusteltua aiheutta kysyä kenen tehtäväksi sijoitetun lapsen ja nuoren luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaoloon liittyvät toimet kuuluvat ja edistävätkö kaikki asianosaiset tahot nykyisillä toimintakäytännöillä lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumista. Tutkimuksen valossa kehitettäviin toimintakäytäntöihin lukeutuvat katoamisesta tai poistumisesta ilmoittaminen, sen kirjaaminen, nuoren tosiasiallinen etsiminen, tilanteen selvittäminen ja lopulta nuoren palauttaminen sijaishuoltopaikkaan. Sekä tilastollinen totuus että kirjattujen ilmoitusten laatuun liittyvät epäkohdat johtuvat havaintojeni perusteella siitä, että luvattomiin poissaoloihin liittyvä yhteistyö ja prosessinhallinta ovat puutteellisia. Poliisin lastensuojeluviranomaisen ja sijaishuoltopaikan sekä lasten vanhempien roolit ja vastuut

⁴²⁶ Uhari 2014:40 & 85.

ovat epäselvät, kun otetaan tarkastelukohdaksi luvattoman poissaolon pysäyttäminen ja nuoren saaminen takaisin sijaishuoltopaikkaan. Luvattoman poissaolon ilmiön ympärille on epäselvien rajapintojen täyttämisen vuoksi syntynyt myös liiketoimintaa, joka keskittyy luvattomasti poissaolevien nuorten etsimiseen ja kuljettamiseen⁴²⁷. Tätä tutkimusta kirjoitettaessa Eduskunnan oikeusasiamies on aloittanut asian laajemman selvittämisen ja asiaan on viitattu jo olemassa olevissa ratkaisussakin⁴²⁸. Tätä tutkimusta viimeistellessä tasavallan presidentti on myös vahvistanut lastensuojelulakiin uuden 69 a §:n, jonka mukaisesti luvatta poistuneen lapsen kuljetusvastuu määritellään lapsen sijaishuoltopaikalle ja vastavuoroisesti edellä mainittu palvelu säädetään lainvastaiseksi (HE 237/2018).

Luvattomien poissaolijoiden osalta olen todennut, että ”*puhutaan... ..yhteiskunnan heikoimmista – lapsista, jotka ovat haavoittuvassa asemassa. Nämä henkilöt ovat yhteiskunnan huostassa, siksi tuntuu erikoiselta, jos yhteiskunta antaa heidän olla oman onnensa nojassa.*”⁴²⁹ 200 luvattomasti poissaolleen lapsen ja nuoren otantatutkimus antaa jokseenkin yleistävästi kuvan siitä, minkälainen luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuvien lasten ja nuorten elämäntilanne voi olla. Se antaa myös osittaisen kuvan riskeihin luvattoman poissaolon aikana. Voidaan puhua lapsista ja nuorista, jotka tarvitsevat tehokaan väliintulon. Useinkaan lastensuojelu yksistään ei ole riittävä väliintulon muoto. Näissä tilanteissa lastensuojelun ohella tarvitaan lainvalvontaviranomaisia, oikeuslaitosta sekä usein myös vahvasti resursoituja terveydenhoidon palveluita. Perustellusti voikin poliisin toiminnan osalta kysyä, miksei myös luvattomien poissaolojen kohdalla tehdä tehokasta väliintuloa ja suhtauduta ilmiöön sen vaativalla vakavuudella jo asioiden kirjaamisesta lähtien.

Huomionarvoista on, että luvattomaan poissaoloon liittyviä asioita hoidetaan valtakunnassa eri tavoin. On olemassa poliisipiirejä, kuntia ja sijaishuoltopaikkoja, joissa käytännöt ovat jo nykyisellään toimivia. Valitettavasti toimivien käytäntöjen leviämättömyys asettaa lapset ja nuoret eriarvoiseen asemaan joko poliisipiirin, kunnan tai sijaishuoltopaikan perusteella. Hyvien käytäntöjen ohella tutkimusaineistoon mahtuu myös selkeitä laiminlyöntejä sekä tietynlaista yhteistä päämäärättömyyttä toimijoiden kesken luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuvien lasten ja nuorten tilanteeseen puuttumiseksi.

Yleisenä havaintona myös muiden, kun luvattomia poissaoloja koskevien virka-apuilmoitusten osalta välittyy yksittäisten lastensuojelun asiakasperheiden ah-

⁴²⁷ Ks. <https://www.kultainennoutaja.fi/> ja <http://turvallinenkuljetus.fi/>.

⁴²⁸ EOAK Dnro 1353/2018 ja EOAK Dnro 6546/2017.

⁴²⁹ Keskisuomalainen 2016.

dinko. Lastensuojeluviranomaiset pyytävät poliisia toistuvasti turvaamaan asiakaskäyntejä lapsen tai vanhempien käyttäytymisen vuoksi. Tämän lisäksi oireilevia lapsia ja nuoria pyydetään säilytettäväksi poliisin kiinniottotiloissa tai heidän kuljettamistaan sijaishuoltopakkaan pyydetään aggression, päihteiden tai karkeusalttiuden vuoksi tehtäväksi poliisin kalustolla. Lisäksi erilaisissa lastensuojeluviranomaisen pyytämässä tarkistus- ja varmistustehtävissä oli usein luvattoman poissaolon ja lasten tai nuorten piilotteluun liittyviä viiteitä eikä virka-apupyynnöjen sisällön tulkinta ollut aina helppoa. Virka-aputehtävien lisäksi poliisi kohtaa samoja henkilöitä kotihälytysten ja muiden virkatehtävien yhteydessä aivan kuten tehty otantatutkimus osoittaa. Poliisi siis on aktiivisempi lastensuojelun välillinen toimija, kuin se ehkä mieltääkään.

6.1 Ilmoitus- ja kirjaamiskäytännöt sekä tiedonkulku

Tämä tutkimus osoittaa, että ilmoitus- ja kirjaamiskäytäntöjen sekä tiedonkulun puutteiden vuoksi luotettavien tilastojen saaminen luvattoman poissaolon ilmiöstä on lähes mahdotonta. Tilastot antavat ainoastaan yleisluontoisen kuvauksen luvattomien poissaolojen kokonaismääristä, kestoista ja yksittäisten nuorten toistuvista luvattomista poissaoloista. Tilastoja vääristävät systemaattiset virheet PATJA:an tehdyn ilmoituksen elinkaaren aikana ovat valitettavan yleisiä.

Yksi keskeisistä kansallisista havainnoista poliisitoiminnan näkökulmasta on, että kirjaamiskäytännöt ovat epäyhtenäiset ja kirjausten laatu vaihtelevaa. Tätä tutkimusta varten tarkasteltujen PATJA-järjestelmään kirjattujen virka-apuilmoitusten laatu vaihtelee sisällöltään täysin tyhjästä ilmoituksista aina erittäin laadukkaisiin ja kattaviin ilmoituksiin. Kaikkien osapuolten oikeusturva, lapsen etu sekä luotettava viranomaistoiminta kuitenkin edellyttävät kattavien ja laadukkaiden perusilmoitusten olemassaoloa.

PATJA-ilmoituksen elinkaari koostuu ilmoituksen kirjaamishetken tietojen lisäksi ilmoituksen päivittämisestä tutkinnan mukaisesti ja lopulta ilmoituksen eli suoritettun tutkinnan päättämisestä. PATJA-kirjausohje edellyttää, että ilmoitusta päivitetään säännöllisesti tai viimeistään tutkinnan päättyessä⁴³⁰. Tehdyn tutkimuksen perusteella on havaittavissa, että osa ilmoituksista on jätetty täysin päivittämättä ja niitä on päätetty ilman selkeää tietoa siitä, mitä toimenpiteitä asiassa on tehty. Tämä ei tue kenenkään asianosaisen oikeusturvaa eikä vastaa tapahtumien tosiasiallista kulkua. Tämä on myös PATJA-kirjausohjeen vastaista.

⁴³⁰ Poliisihallituksen ohje 2020/2013/5231.

Myös valtaosa virka-apupyynnön perusteella tehtyjen etsintäkuulutusten peruuttamisista (miten, missä ja milloin lapsi tai nuori on löytynyt) ei kerro peruuttamisen syistä mitään. Jälkikäteistä analyysiä luvattoman poissaolon päättymiseen johtaneista syistä ei ole mahdollista tehdä PATJA:sta käsin. Kirjaamiskäytännöistä ja niiden epäkohdista onkin tämän vuoksi saanut oman osa-alueensa tähän tutkimukseen.

Kirjaamiskäytännön ohella haasteelliselta vaikuttavaa tiedonkulkua poliisin, lastensuojeluviranomaisen ja sijaishuoltopaikan välillä voidaan kuvata seuraavan esimerkin kautta: 4.8.2014 tapahtuneesta luvatta sijaishuoltopaikasta poistumisesta oli kirjattu virka-apuilmoitus PATJA:an 7.8.2014. Poliisille 12.8.2014 saapuneessa ilmoituksessa kerrottiin, että kyseinen lapsi tai nuori oli palannut sijaishuoltopaikkaan jo katoamispäivänä 4.8.2014. PATJA:sta ei käy selkeästi ilmi, koska tosiasiallinen virka-apupyyntö on toimitettu poliisille. PATJA-aineiston lisäksi asiasta ei pääsääntöisesti jää muuta asiakirjaa poliisille, sillä niin kutsutun sekalaisilmoituksen yhteyteen ei arkistoida liitteitä, kuten sähköpostilla tai faksilla esitettyä virka-apupyyntöä ja sen peruuttamisilmoitusta. Vaikka tämä tieto jostain löytyisikin, on esimerkki omiaan kuvaamaan asianosaisten välisen tiedonkulun ongelmaa. Kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen ongelmaksi asian tekee muun muassa se, että poliisi on 7.8.2014 etsintäkuuluttanut nuoren, joka on palannut sijaishuoltopaikkaan jo 4.8.2014. Perusteeton etsintäkuulutus on näin ollen ollut voimassa viisi päivää 12.8.2014 saakka.

Pitkät ja toistuvat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset arkipäivää suomalaisessa lastensuojelussa. Toistuvat poissaolot aiheuttavat käytännön haasteita kaikille asiaan kytkeytyville tahoille. Luvaton poissaolo ja siihen suhtautuminen näkyvät kielteisenä vaikuttimena sijaishuoltopaikan muille lapsille. Se myös sekoittaa sekä ohjaajien että lastensuojeluviranomaisten työtehtäviä. Käytännön asiakastyössä tämä näkyy esimerkiksi sijaishuoltopaikkojen tekemissä lastensuojelulain mukaisissa rajoitustoimenpiteissä, joihin liittyvät kirjaus- ja lakitekniset seikat ovat haasteellisia luvattoman poissaolon vuoksi:

”Nuori on haettu karkumatkalta 2.4.2017. Nuori kuitenkin karkasi 3.4.2017. Hänet tavoitettiin uudestaan 6.4.2017. Karkumatkan aikana huoli nuoren kyvystä huolehtia omasta turvallisuudesta, terveydestä ja hyvinvoinnista lisääntyi, mikä johti uuden rajoittamispäätöksen laatimiseen. Nuoren karatessa yksiköstä 3.4.2017 myös hänen liikkumisvapauden rajoittaminen keskeytyi. Päätöstä ei kuitenkaan ymmärretty keskeyttää tietokannasta vaan se jäi teknisesti voimaan, vaikka nuori oli karkumatalla eikä karkaamisesta johtuen käytännön tasolla ollut enää laitoksen pakko-toimenpiteiden alaisena.”

Suora lainaus eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta

EOAK dnro 5727/2017.

Tätä tutkimusta esiin tuli lisäksi lukemattomia kertoja lause ”*virka-apupyyntö on jäänyt pyytäjältä perumatta*”. Tämä kuvastaa omalta osaltaan lastensuojeluviranomaisen ja sijaishuoltopaikan herkkyyttä pyytää virka-apua lapsen tai nuoren tavoittamiseksi. Myöhemmin tapahtuva lapsen tai nuoren löytyminen näyttäisi löytymisen mukanaan tuoman helpotuksen tai muun syyn vuoksi jäävän ilmoittamatta poliisille. Tämä aiheuttaa viime kädessä sen, että PATJA:an jää edellä kuvatun tavoin avoimeksi sekä tutkintailmoitus että etsintäkuulutus. Tästä seuraa kyseistä lasta tai nuorta koskettava voimaan jäävä virheellinen etsintäkuulutus. Jälkikäteen arvioituna myös luvaton poissaolo näyttää tosiasiallista pidemmältä, mikäli tarkkaa löytymisajankohtaa ei erikseen kirjata PATJA:an. Usein tämä tarkka kirjaus olikin jäänyt etsintäkuulutuksen perumisen kirjanneelta virkamieheltä tekemättä.

Virka-apupyyntöjen peruuttamisesta ei poliisin puolella löydy ohjeistusta eikä siitä ole olemassa säädöspohjaa. Huomionarvoista on, että virka-avun pyytäjän asema on puolestaan erittäin tarkasti ja ahtaasti määritelty. Havaintomateriaalin perusteella varsin yleistä vaikutti olevan, että sijaishuoltopaikka, yksityinen tai kunnallinen, ilmoittaa lapsen tai nuoren löytymisestä ja poliisi tekee kirjaukset ja etsintäkuulutuksen peruuttamisen tämän tiedon perusteella. Virka-apupyyntöjen peruuttamiseen liittyvänä ajatuksena olen pohtinut luvattoman poissaolon päättyessä tapahtuvaa puheeksi ottamista tai jälkipuintia, jonka käytännön toteuttaminen vaatisi uusien toimintakäytäntöjen luomista virka-apupyyntöjen peruuttamisen yhteyteen.

Edellä kuvatun tavoin hyvin kuvaavaa virka-avun peruuttamisen kannalta oli myös se, että ilmoitus poliisille lapsen tai nuoren palaamisesta jää kokonaan tekemättä. Kävin tapauskohtaisesti läpi 13.11.2015 pisimpiä tuolloin edelleen avoinna olleita poissaoloja vuosilta 2013–2014. Sain virka-apuilmoituksesta vastuussa olleesta poliisipiiristä 17.11.2015 vastauksen, että nämä viisi kysymääni poissaoloa olivat jääneet virka-avun pyytäjältä tai sijaishuoltopaikalta perumatta. Tämä tarkoittaa tätä rekisteritutkimusta varten kerättyjen rekisterimerkintöjen osalta sitä, että löytymispäiväksi on kirjattu etsintäkuulutuksen peruuttamispäivä 17.11.2015 eikä lapsen tai nuoren tosiasiallinen löytymispäivä. Tässä tutkimuksessa olen huomionut jälkikäteen tehtyjen etsintäkuulutusten peruuttamiset vastaamaan tosiasiallista luvattoman poissaolon kestoja, mikäli tieto vain jostain löytyy.

Yleisellä tasolla virka-apupyyntöjen peruuttaja, peruuttamisesta poliisille ilmoittanut tai nuoren tavoittanut taho jäi monelta osin avoimeksi. Mahdollisiin peruuttamisiin ja niistä tehtyihin kirjauksiin liittyi usein epäselvyyksiä siitä, miten lapsi tai

nuori on tosiasiassa löytynyt. Tyypillisiä PATJA:an merkittyjä peruuttamiskirjauksia olivat maininnat siitä, että sijaishuoltopaikka tai sosiaalipäivystys perui virka-apupyynnön faksilla:

”Lastensuojelulaitos xx:n työntekijä soitti ja perui virka-apu pyynnön. N. N. tavattu viikonloppuna Tampereella ja kuulemma muutoinkin virka-apu oli jäänyt peruuttamatta.”

Esimerkki PATJA:an merkitystä etsintäkuulutuksen peruuttamisesta

Puutteellisten kirjausten lisäksi myös esimerkiksi etsintäkuulutusten peruutustiedoissa käytetty kieli ja sanavalinnat olivat systemaattisesti epäselviä. Tutkimusaineistoon mahtui löytymistietoja tai ilmoitustekstin päivittämisiä kuten:

- *”On palautunut takaisin”*, joka *palautunut* – sanan vuoksi jättää kyseenalaiseksi onko lapsi tai nuori palannut itse vai palautettu sijaishuoltopaikkaan jonkun muun tahon toimesta.
- *”Virka-apu peruttu”*, josta jää ulkopuoliselle hyvin välinpitämätön vaikutelma. Tiedosta ei välity se tosiseikka, että virka-avun taustalla on kyse lapsesta tai nuoresta, joka on mahdollisesti hyvin pitkänkin poissaolon jälkeen löytynyt. Tästä kirjauksesta ei myöskään selviä, miten poissaolo on tosiasiallisesti päättynyt.
- *”Virka-apu ei enää ajankohtainen”*, joka ei kerro sitä, onko lapsi tai nuori tavoitettu vai onko huostaanotto kenties purettu tai onko toimivaltakysymyksissä tapahtunut jokin muutos.
- *”Henkilö tavattu”*, jossa tapaamisen olosuhteet ja mikä taho nuoren on tavannut jäävät epäselväksi. Tästä ei myöskään selviä, onko lapsi tai nuori virka-apupyynnön mukaisesti toimitettu takaisin sijaishuoltopaikkaan.
- *”.”*, jossa siis etsintäkuulutus on peruutettu kirjaamalla päättymistiedoksi pelkkä piste vailla mitään sanallista selvitystä.
- *”Haku oli aiheeton”*, josta herää kysymys, kuka ja missä olosuhteissa on tehnyt tulkinnan virka-apupyynnön perusteella laaditun etsintäkuulutuksen aiheettomuudesta.
- *”Olinpaikka laitoksen tiedossa”*, jolloin sijaishuoltopaikka (usein yksityinen palveluntarjoaja) vaikuttaisi peruneen viranomaisen pyynnön palauttaa lapsi tai nuori sijaishuoltopaikkaan. Virka-apupyynnöksi kuitenkin lähes poikkeuksetta pitää sisällään pyynnön palauttaa lapsi tai nuori sijaishuoltopaikkaan.

- ”Saatu yhteys, joten etsi peruttu”, jolloin jälleen virka-apupyynnössä esitetty toimenpidepyyntö nuoren palauttamisesta sijaishuoltopaikkaan ei ole toteutunut.

Poliisihallituksen poliisia velvoittavassa virka-apuohjeessa todetaan, että sosiaalihuollon viranomainen pyytää poliisilta virka-apua sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneiden lasten tavoittamiseksi⁴³¹. Oikeus virka-avun pyytämiseen tulee sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:stä. Tähän liittyen havaitsin esimerkillisen virka-apupyynnön, joka oli laadittu seuraavasti:

”Lastensuojeluviranomainen pyytää poliisilta sosiaalihuoltolain 22§:n 1 momentissa tarkoitettua virka-apua alaikäisen olinpaikan selvittämiseksi lastensuojelulain 45 § perusteella, sosiaaliviranomaisen asuntoon sisäänpääsyn turvaamiseksi sosiaalihuoltolain 41 § perusteella, sekä kiinniottamiseksi poliisilain 27 §:n perusteella sekä lapsen kuljettamiseen sijoituspaikkansa.”

Ote yksittäisestä lastensuojeluviranomaisen esittämästä virka-apupyynnöstä

Tutkimusaineistossani kunnallinen viranomainen oli virka-avun pyytäjänä 5909 luvatta poistumisessa eli 93 % kaikista vuosien 2013–2014 luvattomista poissaoloista. Tässä havainnoissa kuitenkin korostuu oletus siitä, että Helsingin poliisilaitoksen kirjaamissa ilmoituksissa ilmoituksen kirjannut poliisin edustaja on tiennyt lastensuojeluviranomaisen ja yksityisen lastensuojelulaitoksen, sijaisperheen ja perhekotien eron ja ottanut sen huomioon ilmoituksia kirjatessa. Helsingin ilmoituksissa virka-avun pyytäjäksi oli kaikissa kahden vuoden aikana kirjatuihin virka-apupyynnöissä kirjattu lastensuojeluviranomainen. Koska Helsingin ilmoituksissa PATJA-aineistossa näkyi vain etsintäkuulutus-tietue, ei tosiasiallista virka-apupyynnön esittänyttä lastensuojelutyöntekijää ole kirjattu PATJA:ssa mihinkään. Tältä osin kyse on jälleen kirjaamiskäytäntöihin liittyvästä haasteesta.

Valtakunnallisesti yhteensä 59 (1 %) luvattomassa poissaolossa virka-avun pyytäjänä toimi yksityinen lastensuojelulaitos. Vallitsevan lainsäädännön ja virka-apuohjeen mukaan tällaista virka-apupyynnöä ei tulisi hyväksyä. Valtion koulukoti pyysi virka-apua lapsen tai nuoren palauttamiseksi 293 (5 %) tapauksessa. Tämä virka-apupyynnön laillisuus on tässä väitöskirjatutkimuksessa myös todettu lainvastaiseksi, vaikka eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK Dnro 114/4/04 todennut toisin. Kuten tässä tutkimuksessa on jo useasti todettu, vaatisi virka-avun pyytämiseen oikeutettujen joukko uuden lainsäädännöllisen pohdinnan lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen nojaten. Edellä mainittujen lisäksi

⁴³¹ Poliisihallitus 2015:2.

virka-apupyynnön esittäjä ei selvinnyt PATJA:an kirjatusta tiedoista 126 (2 %) tapauksessa. Tämä on omalta osaltaan yksi kirjaamiskäytäntöihin liittyvä ongelma, sillä viime kädessä esitetty virka-apupyyntö johtaa etsintäkuulutetun lapsen perusoikeuksien rajoittamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat kanteluratkaisuissaan kiinnittäneet huomiota yksityisten sijaishuoltopaikkojen virka-avun pyytämiseen tai poliisin virka-avun antamiseen. Tämän seurauksena Poliisihallitus on 14.11.2011 antamallaan ohjeella kiinnittänyt huomiota siihen, kuka on oikeutettu pyytämään virka-apua. Tämän seurauksena yksityisten lastensuojelulaitosten esittämät virka-apupyynnot vähenivät 75 % verrattuna ajanjaksoon ennen ohjeen voimaantuloa⁴³². Aiemmin yksityisten esittämät virka-apupyynnot muodostivat pyynnöistä 31 % pyynnöistä. Ohjeistuksen myötä yksityisten lastensuojelulaitosten pyynnot tippuivat noin 8 %:iin. Ohje siis pureutui erityisesti toiselle viranomaiselle ja yksityiselle annettavan virka-avun väliseen eroon. Tässä paljon pidemmän aikavälin tutkimuksessa yksityisen sijaishuoltopaikkojen osuus oli enää ainoastaan alle prosentti esitetyistä virka-apupyynnöistä.

Kyseinen ohje siis ohjasi poliisia, lastensuojeluviranomaisia ja sijaishuoltopaikkoja lainmukaisempaan toimintaan. Ohjaus ei kuitenkaan mielestäni ole lapsen edun mukainen. Olen vahvasti sitä mieltä, että kiireellisissä tapauksissa sijaishuoltopaikalla (yksityinen, kunnallinen tai valtion koulukoti) tulisi olla oikeus ilmoittaa luvattomasta poissaolosta poliisille ja pyytää virka-apua. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut Dnro 701/4/08 ja Dnro 114/4/04 sekä virka-apuohjeen oikeusvaikutus näkyvät kuitenkin selkeästi käytännön toiminnassa aiheuttaen turhia viiveitä sekä haitallista varovaisuutta. Kiiretilanteisiin liittyvä käytäntö vaatii ehdottomasti uudelleen tarkastelua, ellei samanaikaisesti koko ilmoituskäytäntöä uudisteta. Vaihtoehtoisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä tulisi tarkastella. Nykytilanne on kuitenkin tulkinnanvarainen ja viime kädessä lapsen edun ensisijaisuuden vastainen.

Vallitsevan ohjeistuksen ja lainsäädännöllisen epäkohdan pystyisi tarvittaessa kiertämään ilmoittamalla luvattomat poissaolijat suoraan kadonneiksi henkilöiksi. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian⁴³³ ja poliisin edustajat⁴³⁴ ovat pohtineet asiaa yksittäisten kiiretilanteiden osalta samankaltaisesti. Pohdinta ei ole vain siirtynyt toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Kirjausteknisesti sekä myöskin

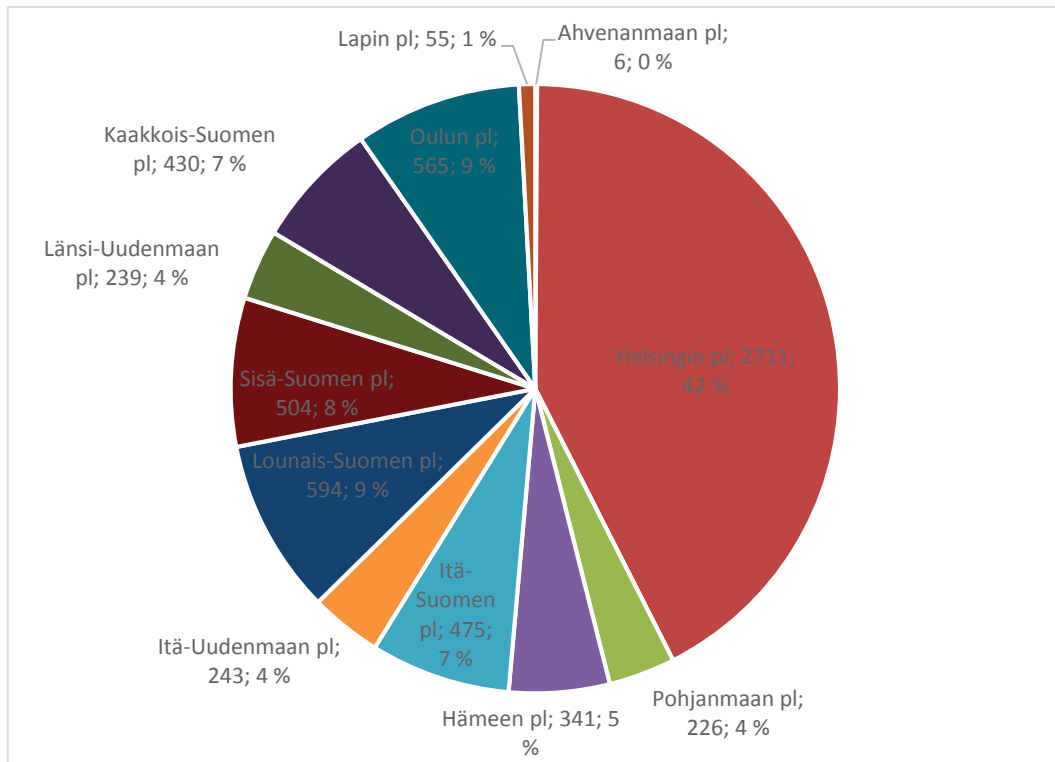
⁴³² Kahden viikon otantatutkimus ennen ja jälkeen ohjeen voimaantuloa. Ennen ohjeen voimaantuloa 27 pyynnössä 87:sta pyytäjänä oli yksityinen lastensuojelulaitos. Ohjeen voimaantulon jälkeen 7 pyynnössä 85:sta pyytäjänä oli yksityinen lastensuojelulaitos. Ks. lisää Isoniemi 2012:68–73.

⁴³³ Rätty 2018.

⁴³⁴ Poliisihallituksen ohjeiden 2020/2013/3057 ja POL-2015-231 sanamuotoja tulkiten.

lainsäädännön osalta mikään ei kuitenkaan estäisi toimijoita kirjaamasta luvattomat poissaolot kadonneiksi henkilöiksi jo nyt.

Maantieteellisesti ja alueellisesti virka-apuilmoitusten kirjaamisessa käytäntönä on, että lapsen sijoittanut kunta (sijoittajakunta) pyytää virka-apua sen kunnan poliisilta, johon lapsi on sijoitettu (sijoituskunta). Tämä näkyy tilastoissa siten, että virka-apuilmoituksia on runsaasti niiden poliisipiirien alueilla, joilla on runsaasti sellaisia sijaishuoltopaikkoja, joista poistutaan luvattomasti. Helsingin poliisilaitokseen kirjattujen ilmoitusten osalta Helsingin kaupunki pyysi 2711 luvattomassa poissaolossa kaikista 2137 tapauksesta palauttamaan lapsi tai nuori Helsingin omaan kunnalliseen laitokseen. Tämä havainto ei kuitenkaan oikeuta mihinkään johtopäätöksiin, sillä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1002/2016 on tullut esille, että Helsingin kaupungin alueelta löytyneet Helsingin kaupungin sijoittamat poissaolijat pyydetään ensin palauttamaan kaupungin arviointi- ja vastaanottoyksiköihin.



Kuvio 20. Luvattomat poissaolot poliisipiireittäin vuosina 2013–2014.

Helsingin poliisilaitoksen kirjaamiskäytännön lisäksi satunnaisesti myös muualla maassa yksi ilmoitus voi käsittää useamman luvatta poistumisen. Näin tapahtuu varsinkin silloin, kun samasta sijaishuoltopaikasta poistuu samanaikaisesti useita henkilöitä ja poissaoloja käsitellään ikään kuin yhtenä ja samana tapahtumana. Ei

myöskään ole tavatonta, että yksittäisen lapsen tai nuoren toistuvia luvatta poistumisia käsitellään yhdessä ja samassa ilmoituksessa ikään kuin samaa virka-aputehtävää olisi vain jatkettu. Tämä korostuu erityisesti silloin kun ensimmäisen ja sitä seuraavan luvatta poistumisen välillä on kulunut suhteellisen vähän aikaa tai tieto vanhan poissaolon päättymisestä ei ole tavoittanut poliisia. Tutkimusaineiston seasta tutuksi tulivatkin maininnat: ”*Palannut aiemmin ja jäänyt perumatta*”. Virka-avun antamisen näkökulmasta tällainen toimintakäytäntö on kyseenalainen, sillä yksilöity virka-apupyyntö ei voi tarkoittaa pysyväisluonteista pyyntöä palauttaa lapsi tai nuori sijaishuoltopaikkaan aina, kun hän on sieltä poistunut.

Useiden poliisilaitosten alueella virka-apuilmoitukset ovat PATJA-diaarinumeroltaan peräkkäisiä. Myös tämä puhuu omalta osaltaan isommalla tai pienemmällä porukalla sijaishuoltopaikasta poistumisista samanaikaisesti. Edellä mainittu usean nuoren kirjaaminen samaan ilmoitukseen on myös osa tätä ilmiötä. Tämän kaltaisten luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisemisessä korostuu nuorelle sopivan sijaishuoltopaikan valinnan tärkeys. Sijaishuoltopaikan valinta onkin tältä osin kaksiteräinen miekka; mihin sijoittaa karkausalttiit nuoret ja miten välttää uusien nuorten altistuminen ryhmän paineelle karata uudesta sijaishuoltopaikasta.

Kuten tilasto-osioista ilmeni, on luvattomissa poissaoloissa sekä hyvin lyhyitä että hyvin pitkiä poissaoloja. Moni lapsista tai nuorista palaakin sijaishuoltopaikkaan lähes välittömästi ja jopa jo siinä vaiheessa, kun poliisi vastaa kirjaa asiasta virka-apuilmoitusta PATJA:an. Pitkien poissaolojen osalta tilastointia vääristää useasti esille tuomani kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen vakiintumattomuus. Yleisesti lämpimänä vuodenaikana eli touko-syyskuussa alkaneet luvattomat poissaolot muodostavat suuren osan erityisen pitkistä poissaoloista. Maanantait ja perjantait sekä juhlapyhien läheisyydet ovat puolestaan yleisimpiä päiviä, kun poissaolot alkavat tai niistä ilmoitetaan poliisille. Tällaiselle käyttäytymiselle luontainen selitys löytyy haluttomuudella palata sijaishuoltopaikkaan viikonlopun tai loman jäljiltä tai vaihtoehtoisesti nuoren mahdollisuus viikonlopun tai loman viettämiseen sijaishuoltopaikan ulkopuolella on syystä tai toisesta evätty.

Yleisesti ottaen sekä ilmoituksen kirjaamisajankohdissa, tapahtuma-ajoissa että peruutusajankohdissa on selkeitä viiveitä tai PATJA:an kirjatut päivämäärät ovat ainoastaan suuntaa antavia. Tämä omalta osaltaan vääristää osaa tilastoihin asti päätyneistä merkinnöistä. Alueelliset tai valtakunnalliset kynnykset tai viiveet sekä odotusajat virka-apupyynnön esittämiseen sekä alueelliset eroavaisuudet ovat niitä seikkoja, jotka eivät käy esille PATJA-materiaalista. Lähtökohtaisesti

Suomessa ei lainsäädännön tai kansallisen ohjauksen puitteissa tulisi olla min-käänlaisia viiveitä virka-apupyynnön tai katoamisilmoituksen tekemiseen. Näin asiasta on myös raportoitu myös Euroopan komissiolle⁴³⁵.

Poliisi saa tiedon varsinkin nuoren löytymisistä ja takaisin sijaishuoltopaikkaan palaamisista usein myöhässä. Tämä on ongelmallista varsinkin luvatta poistuneen nuoren oikeusturvakysymysten kannalta ja toissijaisesti ilmiön tilastoinnin kannalta. Huonon tiedonkulun ja epäyhtenäisten kirjaamiskäytäntöjen takia muutama päivän mittainen luvaton poissaolo voi näkyä virallisessa poliisin rekisterissä tosiasiallista pidempänä. Tässä tutkimuksessa tämä havainto esiintyi toistuvasti. Tältä osin sijaishuoltopaikkojen ilmoituskynnys nuoren löytymisestä poliisille näyttäisi olevan toissijaista.

Kirjaamiskäytäntöihin liittyvänä pienenä yksityiskohtana voidaan todeta myös, että PATJA:n etsintäkuulutuksen voi kirjata joko henkilön etsintäkuulutuksena tai kadonneen henkilön etsintäkuulutuksena. Tutkimusaineistossa esiintyi molempia kirjaamistapoja ja tämä edelleen puhuu epäyhtenäisten käytäntöjen olemassaolosta. Tältä osin keskeisintä on kuitenkin jonkin etsintäkuulutuslajin laatiminen poissaolon päättämiseksi. Huolestuttavampi havainto oli jo edellä mainittu havainto etsintäkuulutuksien tekemättä jättämisestä. Tämän lisäksi virka-apuilmoituksen ja etsintäkuulutuksen yksilöivä teon tarkenne (lastensuojeluviranomainen vs. muu viranomainen) oli kirjattu väärin ainakin kolmessa etsintäkuulutuksessa. Nämä kolme tapausta ovat päättyneet aineistoon sattumalta käydessäni läpi yksittäisen nuoreen liittyviä muita PATJA:an tehtyjä kirjauksia osana luvussa 4.6 esiteltä otantatutkimusta. Kahden vuoden aineistossa on myös samaan nuorta koskevaan asiakokonaisuuteen liittyviä useita eri virka-apupyynnöitä. Näistä yhdessä oli esimerkiksi lastensuojeluviranomaisen esittämä virka-apupyyntö yksilöidyn osoitteen tarkistamiseksi. Tässä tapauksessa itse luvattonta poissaoloa koskeva ilmoitus oli kirjattu sosiaaliviranomaisen esittämänä virka-apupyynnönä. Olennaisinta tässä havainnossa on se, että koko luvattoman poissaolon tapahtumaketju ei välity yhdestä ilmoituksesta vaan asiaan on paneuduttava syvällisemmin ja kokonaisuuden tulkitseminen jää osin jopa sattuman varaan.

Lasten ja nuorten luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvä haaste eräissä yksitaitapauksissa on myös nuorisopsykiatrian osastolle tehtävät sijoitukset tai hoitajaksot. Psykiatrian tai nuorisopsykiatrian osastoilta tapahtuneet luvattomat poissaolot on tässä materiaalissa otettu huomioon luvattomana sijaishuoltopaikasta poissaolemisena silloin, kun ne on kirjattu lastensuojeluviranomaiselle annettuna virka-apuna. PATJA:n teon tarkenteena on kuitenkin mahdollista kirjata myös virka-apu terveydenhoitoviranomaiselle. Pääsääntöisesti

⁴³⁵ Euroopan komissio 2013:20 & 57.

psykiatriselta osastolta poistuneet aikuiset luokitellaan tällä tavoin. Lasten osalta pelkästään PATJA-materiaalin perusteella oli usein mahdotonta arvioida, onko virka-apupyynnön esittänyt lapsen sosiaalityöntekijä vai psykiatrisen osaston lääkäri. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkemmin perehdytty terveydenhoitoviranomaisen oikeutukseen pyytää virka-apua alaikäisen henkilön tavoittamiseksi.

Muista kirjausvirheistä silmille pistävää oli lastensuojeluviranomaisen virka-apupyynnönä PATJA:an kirjatut etsintäkuulutukset, vaikka tosiasiallisesti virka-apua on pyytänyt terveydenhoitoviranomainen. Usein näissä tapauksissa virhe ilmeni selkeästi siten, että etsintäkuulutettu henkilö oli täysi-ikäinen. Nämä ilmoitukset on laskettu mukaan vuosien 2013–2014 virka-apuilmoitusten kokonaismäärään ilmoituslajin vuoksi. Näitä ei ole kuitenkaan kirjattu luvattomiksi sijaishuoltopaikasta poissaolemisiksi.

6.1.1 Erityisiä havaintoja Helsingin poliisilaitoksen virka-apuilmoituksista

Tämä alaluku on olemassa yksistään sen vuoksi, että virka-apuilmoitusten kattavuuden, laadun ja kirjaamiskäytäntöjen osalta Suomi on jaettavissa kahtia muuhun maahan ja Helsingin poliisilaitokseen. Helsingin poliisilaitoksen ilmoitukset eivät PATJA-aineiston perusteella vastaa kaikkiin havaintoihin, mitä tässä tutkimuksessa on tehty muuta maata koskevista luvattomista poissaoloista. Luvattomien poissaolojen määrässä tämä tarkoittaa kahdessa vuodessa 2711 luvattonta poissaoloa eli 42 % käsitellyistä luvattomista poissaoloista. Kansallisesti tällä yksittäisellä kirjaamiskäytännöllisellä seikalla on merkittävä vaikutus luvattomaan poissaoloon liittyvän ilmiön tutkimisessa.

Ensinnäkin virka-apuilmoitusten osalta Helsingin poliisilaitoksessa kirjatut ilmoitukset eivät vastaa miltään osin luvattoman poissaolon aikana poliisin tekemiin toimenpiteisiin. Ilmoitukset eivät kahden vuoden aikana yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole edes yksittäistä henkilöä koskevia. 2710 luvattoman poissaolon osalta nämä ilmoitukset käsittävät useampia eri viranomaisten etsintäkuulutettavia henkilöitä. Helsingin poliisilaitoksen lisäksi tämä toimintakäytäntö tulee ilmi kansallisesti katsottuna toistuvasti luvattomasti poistuvien lasten ja nuorten kohdalla, mutta näissä tapauksissa kyse on yksittäisistä ilmoituksista eikä niinkään säännönmukaisuudesta.

Helsingin osalta kirjaamiskäytännöissä korostuu erityisesti se, että on mahdotonta todeta, ovatko luvattomat poissaolot tosiasiallisesti poistumisia tai palaamatta jäämisiä. Tiedot näistä ovat mahdollisesti olemassa sähköpostitse tai faksilla poliisille

välitetyissä virka-apupyyntölomakkeissa. PATJA:sta tietoa ei ole saatavilla. Helsingin poliisilaitoksen kirjaamien ilmoitusten osalta myöskään tosiasiallisen tapahtuma-ajan eli luvattoman poissaolon alkuhetken ja ilmoituksen PATJA:an kirjaamisen ajankohdan välinen ero ei luotettavasti välity suoraan ilmoitukseen kirjatusta tiedosta. Helsingin poliisilaitoksen kirjaamiskäytäntö on omiaan aiheuttamaan haasteita luvattoman poissaolon keston laskemisessa. Tällä kirjaamiskäytännöllä poissaolon kesto voi pyrkiä laskemaan kahdesta eri kohdasta. Nämä kaksi eri kohtaa ovat PATJA:an kirjatun useaa henkilöä koskevan ilmoituksen kirjaamisajankohta tai yksittäistä henkilöä koskevan etsintäkuulutuksen kirjaamisajankohta. Automaattisesti suoritettuna ajona tämä olisi omiaan vääristämään tilastoja. Tässä tutkimuksessa luvattoman poissaolon alkamisajankohtana on käytetty etsintäkuulutuksen kirjaamisajankohtaa. Tämäkin tulkitsemiskäytäntö sisältää mahdollisuuden siitä, että etsintäkuulutus kirjataan viiveellä.

Tähän kirjaamiskäytäntöön liittyy myös toimintatapa, jossa Helsingin poliisilaitoksella säännönmukaisesti päätetään kirjatut virka-apuilmoitukset välittömästi. Ilmoitusta, johon on tehty tutkinnan päätös, ei enää päivitetä, joten nuoren luvattomaan poissaoloon liittyviä täydentäviä tietoja ei kirjata PATJA:an missään muodossa. Helsingin poliisilaitoksessa ei tosin yhtäkään ilmoitusta muutenkaan ollut kahden vuoden ajanjakson aikana päivitetty vaan ilmoitukset sisälsivät vain sanan *etsintäkuulutuksia*. Ilmoituksen sulkemisen yhteydessä vain nuorta koskeva etsintäkuulutus jää auki ja voimaan. Muissa piireissä ilmoitus jätetään pääsääntöisesti auki ja sitä päivitetään tutkinnan aikana.

6.2 Kehittämisehdotuksia kirjaamiskäytäntöihin

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään yksistään kirjaamiskäytäntöihin liittyviä kehittämisehdotuksia. Luvussa 7 käsitellään muita tässä tutkimuksessa esille tulleita havaintoja, joista on myös laadittu kehittämisehdotuksia ja täysin uusia ehdotuksia toimintamalleiksi luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten päättämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi sekä lapsen tilanteen selvittämiseksi. Kirjaamiskäytäntöihin ja tiedonkulkuun liittyvät ongelmat muodostavat ennen kaikkea ilmiön kokonaisvaltaista hahmottamista vaikeuttavia tekijöitä.

Suomen poliisilla on kansallinen ja kaikilla lainvalvontaviranomaisilla käytössä oleva PATJA-järjestelmä. Tämä myös mahdollistaa kaikille lainvalvontaviranomaisille pääsyn saman tiedon ääreen. Tarkat ja laajat PATJA-kirjausohjeen mukaiset kirjaukset nuoresta, tämän katoamisesta, muista katoamiseen liittyvistä olosuhteista ja mahdollisista tarkastettavista osoitteista palvelisivat välittömästi

kyseistä tehtävää suorittavaa viranomaista sekä toimisivat jälkikäteen tietojohdoista poliisi- ja jopa lastensuojelutoimintaa kehitettäessä.

Kirjaamiskäytäntöjä uudelleen tarkastelemalla luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolemisen kaikista eri ulottuvuuksista olisi johdettavissa tarkempaa tietoa. Tiedon ja tietoisuuden lisäämisellä lapsia ja nuoria vaarantavaan ilmiöön olisi mahdollista puuttua ja vastata tehokkaammin.

6.2.1 Virka-apuilmoituksen sisältöön liittyviä kehittämis ehdotuksia

Kirjaamiskäytäntöjen laatu ja epäyhtenäisyys olivat paitsi kvalitatiivinen tutkimustulos mutta samanaikaisesti myös määrällistä tutkimusta ja ilmoitusten luotettavuutta rasittava tekijä. Viime kädessä kyse on viranomaistoiminnan luotettavuudesta sekä asianosaisten oikeusturvasta. Kirjaamiskäytännöt ja tiedonkulku kulkevat tältä osin käsi kädessä. Ilman toimivaa tiedonkulkua ilmoituksiin kirjatut tiedot jäävät kaikilta osin vaillinaisiksi. Huonot kirjaamiskäytännöt myös viime kädessä estävät asianosaisten välisen tehokkaan tiedonvaihdon tai vaikeuttavat luovattomasti poissaolevan nuoren tunnistamista, kiinnijäämistä tai muiden mukana olevien nuorten tunnistamista ja kiinnijäämistä.

Tärkeimpänä kirjaamiskäytäntöön liittyvänä ehdotuksena ja sitä kautta tilastointia ja myös tieteellistä tutkimusta helpottavana seikkana tulisi ensisijaisesti Helsingin poliisilaitoksen käytännön mukaisesta useaa nuorta koskevasta täysin vailla tietosisältöä olevista virka-apuilmoituksista luopua. Tällainen kirjaamiskäytäntö sisältää monia haitallisia epäkohtia, joita ovat muun muassa:

- Ilmoituksessa on puutteelliset tiedot lapsen tai nuoren poistumisajasta ja -paikasta.
- Ilmoitus ei sisällä mitään tietoja lapsesta tai nuoresta nimeä ja henkilötunnusta lukuun ottamatta.
- Ilmoitus ei sisällä mitään tietoa lapsen tai nuoren tilanteesta kokonaisuudessaan (ml. lääkitys, muut riskitekijät, tuntomerkit, oletetut olinpaikat).
- Ilmoitusta ei päivitetä eikä siitä siten pysty reaaliaikaisesti tai jälkikäteen toteamaan asiassa tehtyjä toimenpiteitä.
- Ilmoitus ei ole yhtä yksittäistä henkilöä koskeva ja tämä voi olla ongelma tietojen asianosaisjulkisuuden kannalta.

- Luvattoman poissaolon päätöstiedot kirjataan vain etsintäkuulutuksen peruuttamistietoihin ja tämä tieto jää usein puutteelliseksi.

Keskeisenä tavoitetilana tulisi olla yksi virka-apuilmoitus, joka sisältäisi yksittäisen virka-apupyynnön ja yksittäisen luvattoman sijaishuoltopaikasta luvatta poissaolemisen. Yhden luvattoman poissaolon kirjaamiskäytäntö parantaisi virka-apuilmoitusten sisällön luotettavuutta ja kattavuutta. Luotettavien ja kattavien ilmoitusten tulisi olla poliisitoiminnan ja varsinkin sen kehittämisen perusedellytys. Tällä kirjaamiskäytännöllä olisi myös yksiselitteisempää laskea lastensuojeluviranomaisen poliisille esittämien virka-apupyyntöjen määrä.

Ilmoitusten luotettavuutta ja kattavuutta edesauttaisi myös, että virka-apupyyntöihin liittyvät lastensuojeluviranomaisen poliisille lähettämät virka-apupyyntölomakkeet olisivat vakiomuotoisia koko Suomessa. Näin ollen jokainen esitetty virka-apupyyntö sisältäisi asian vaatimat minimitiedot ja lomakkeesta pystyisi jo tässä vaiheessa ottamaan kantaa myös mahdolliseen lasta tai nuorta koskettaviin riskeihin.

PATJA-järjestelmä on monelta osin tullut tai tulossa tiensä päähän, mutta mahdollisuutta tällä vakiolomakkeella poliisille lähetettävien tietojen kopioimiseen tai muulla tavalla tapahtuvaan tiedonsiirtoon suoraan sijaishuoltopaikasta lastensuojeluviranomaisen kautta poliisille ja PATJA-järjestelmään tulisi harkita. Tällä hetkellä poliisi joutuu kirjaamaan manuaalisesti ison osan sille muussa muodossa tullutta dataa PATJA:an. Tämä lienee yksi syy Helsingin poliisilaitoksessa vallitsevaan kirjaamiskäytäntöön. Virka-apupyyntöjen päivittäinen suuri lukumäärä ei mahdollista laadukkaiden ilmoitusten kirjaamista saatikka niiden päivittämistä. Toteutuessaan tämä automaattinen tiedonsiirto mahdollistaisi ainakin järjestelmällisemmän ja tarkemman katoamis- ja löytymistietojen kirjaamisen.

Tässä tutkimuksessa ei ole tämän virka-apupyyntölomakkeen osalta kiinnitetty huomiota eri poliisilaitosten, kuntien tai kuntayhtymien alueella jo käytössä oleviin virka-apupyyntölomakkeisiin. Ilman tämän osa-alueen tutkimista voidaan kuitenkin todeta, että valtakunnallisesti PATJA-ilmoitukset eivät aina sisällä riittävästi tietoa. Yksi lomakkeen sisältämistä kohdista tulisi myös olla oikean virka-apupyynnön esittäjän, lastensuojeluviranomaisen, tarkastaminen ja sen kirjaaminen oikein PATJA:an.

6.2.2 PATJA:an kirjattavien tutkintanimikkeiden ja teon tarkenteiden haasteet

Tämä kehittämis ehdotus on paitsi kirjaamiskäytäntöihin, mutta myös yleisiin toimintakäytäntöihin liittyvä. Käytössä oleva toimintamalli, jossa luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolemiset ikään kuin kierrätetään virka-apupyynnön kautta ja myöskin kirjataan virka-apupyynnönä rekistereihin, on ongelmallinen.

Kyseessä on lakia alemman asteisen sääntelyn, eli Poliisihallituksen antaman ohjeen muokkaama käytäntö. Kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen muuttaminen vaatisi Poliisihallituksen ohjeen muuttamista. Tässä tutkimuksessa esitettyjen havaintojen valossa virka-apuilmoitusten kautta järjestetty käytäntö ei palvele luvattomiin sijaishuoltopaikasta poissaolemisiin puuttumista juuri lainkaan. Ohjeistus on omiaan määrittämään poliisille passiivisen roolin. Tämä ohjeistus kokonaisuutena arvioiden asettaa luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset ja nuoret eriarvoiseen asemaan muiden, esimerkiksi kotoaan, luvatta poistuvien tai kaatoavien lasten ja nuorten kanssa.

Poliisihallituksen ohje ei sen vahvasta ohjusvaikutuksesta huolimatta kuitenkaan ole yksiselitteinen. Mikään sääntely ei estä mitä tahansa tahoa ilmoittamasta henkilöä kadonneeksi varsinkaan silloin, kun asia on kiireellinen. Vallitsevan käytännön sijasta luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolevat nuoret voisi kirjata PATJA:an seuraavilla tavoilla:

1. Asianimike: Kadonnut henkilö
 - Teon tarkenne: Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaolo tai
2. Asianimike 1: Virka-apu lastensuojeluviranomaiselle
 - Teon tarkenne: Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaolo

Vaihtoehto 1 helpottaisi ainakin seuraavia käytännön haastetia:

- Suomi tunnustaisi ja tunnistaisi luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset ja nuoret kadonneiksi henkilöiksi.
- Kuka tahansa voisi ilmoittaa luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevan nuoren kadonneeksi.
- Kirjaamiskäytäntö yhtenäistyisi.

- Tilastointi tulisi luotettavammaksi, sillä käytäntö silti erottelisi luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneet muulla tavalla kadonneista henkilöistä.

Vaihtoehto 2 puolestaan helpottaisi tätä tutkimusta varten tehtyä manuaalista virka-apuilmoitusten läpikäymistä. Teon tarkenne erittelisi milloin on kyse luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolemista tai muusta poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta.

Kadonnut henkilö – tutkintanimike korostaisi luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvien riskien ja uhkien tunnustamista. Sijaishuoltopaikasta poistuneet lapset ja nuoret ovat jo lastensuojeluviranomaisen tekemällä päätöksellä huostaanotettuja. Virka-apupyynnön tekeminen saattaa hidastaa luvattomaan poissaoloon puuttumista ja rajaa erityisesti lapsen edun vastaisesti sijaishuoltopaikkojen oikeutta ilmoittaa lapsi poistuneeksi. Vaikka tämä mahdollisuus on jo nyt olemassa *kadonnut henkilö* – tutkinnan kautta, ei käytännön ohjeistuksen myötä tätä mahdollisuutta juurikaan ole käytetty. Tämä mahdollisuus vaikuttaa olevan lapsen ja nuoren ympärillä oleville toimijoille tuntematon ottaen huomioon *kadonnut henkilö* – tutkintanimikkeen vähäisen määrän luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia koskevassa PATJA-aineistossa.

6.2.3 Etsintäkuulutus ja siihen liittyvä automaattinen tiedonkulku

PATJA on tiensä päässä ja sen korvaavan rekisterin kehittämistyö oli jo pitkällä, kun uudistuksesta luovuttiin. Uudistustyö on nyt aloitettu uudestaan ja PATJA:n korvaavan VITJA osarekistereitä on jo otettu operatiiviseen käyttöön. Nykyiseen PATJA-järjestelmään voisi tehdä rekisterin käyttäjiä tukevia uudistuksia, jotka tukisivat tiedon välitystä. Edellä mainittujen esitysten ohella keskeinen kehittämis ehdotus olisi etsintäkuulutuksen perumisesta lähtevä automaattinen sähköpostiviesti etsintäkuulutuksesta vastaavalle poliisin tutkijalle. Tällä toiminnolla saataisiin kirjaukset niin ilmoitus-, etsintäkuulutus kuin päätöstietojen osalta yhteneväiseksi. Poliisipuolen osalta automaattiviestillä olisi suora vaikutus jatkuvasti seurannassa oleviin tutkinta-aiokoihin. Tässä tutkimuksessa läpikäydyistä 5009 virka-apuilmoituksesta tämä uudistus vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa niihin 3839 virka-apuilmoitukseen, jotka koskivat luvattomia poissaoloja. Näissä ilmoituksissa tieto etsintäkuulutuksen peruuttamisesta tai luvattoman poissaolon loppumisesta oli usein syystä tai toisesta jäänyt kertomatta asiaa hoitavalle poliisille aiheuttaen turhia viiveitä ja puutteellisia rekisterimerkintöjä.

Mikäli edellisissä alaluvuissa mainittu automaattinen tai nykyistä edistyneempi tietojensiirtotapa tulisi käyttöön, myös lapsen tai nuoren löytymiset ja takaisin palaamiset tulisi dokumentoitua järjestelmällisemmin ja ajantasaisesti. Kehittäisehdotus ei mahdollistaisi yksityisen sijaishuoltopaikan tai edes lastensuojeluviranomaisen oikeutta päästä syöttämään näitä tietoja PATJA-järjestelmään tai sen korvaavaan VITJA:an, vaan heidän syöttämänsä tieto voisi siirtyä esimerkiksi poliisin suorittaman vahvistuksen kautta järjestelmään.

Keskeisimmät etsintäkuulutuksen ja virka-apupyynnön päättämiseen liittyvät tiedot, kuten löytymisaika, -paikka ja kiinniottajat/löytäjät sekä mahdollinen kytkeminen rikosepäilyyn voisivat automaattisesti tai käyttäjän vahvistamana siirtyä myös PATJA:n ilmoitusosaan, jolloin aiemmin mainittu tiedon etsiminen kolmesta eri paikasta (ilmoitusosa, etsintäkuulutus ja tutkinnan päätöstiedot) vähenyisi. Tällöin myös kokonaisuuden kannalta relevantti tieto olisi oikein kirjattuna kaikissa kolmessa PATJA:n osarekisterissä. Virka-apupyynnön toteuttamisen kannalta nuoren löytyminen on keskeisin seikka ja sen tulisi näkyä niin ilmoitusosasta, etsintäkuulutuksesta kuin tutkinnan päätöstiedoistakin.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET LUVATTOMIIN POISSAOLOIHIN PUUTTUMISEKSI

Tässä luvussa keskitytään luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen päättämiseen, ennalta ehkäisemisen mahdollisuuksiin sekä keinoihin kehittää uusia ja olemassa olevia toimintakäytäntöjä. Lähtökohtana tarkastelulle on vallalla oleva tulkinta, jossa luvattomassa poissaolossa kyse on lähtökohtaisesti lastensuojelutehtävästä⁴³⁶. Poliisin virkatehtävä ja toimivalta alkavat, kun luvattomasta poissaolosta on esitetty virka-apupyyntö poliisille.

Poliisille esitettyyn virka-apupyyntöön asti edenneen luvattoman poissaolon päättyessä asiaan osallisia ovat ainakin lastensuojeluviranomainen, sijaishuoltopaikka, poliisi sekä lapsi tai nuori itse. Yleensä myös lapsen tai nuoren vanhemmat ovat jollain tasolla mukana luvattoman poissaolon vaiheissa. Näiden kaikkien lapsen tai nuoren ympärillä työskentelevien toimijoiden kannalta luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvät tehtävät ovat pois heidän omien ydintehtäviensä suorittamisesta⁴³⁷. Poliisihallituksen näkemyksen mukaisesti kyseessä ei siis *ensisijaisesti* ole poliisitehtävä. Lastensuojeluviranomaisen ydintehtäviä puolestaan ovat niiden päätösten tekeminen ja kasvuolosuhteiden turvaaminen, joita aktiivisella luvattomalla poissaololla vältellään. Sijaishuoltopaikkojen tehtävänä on järjestää lastensuojelun sijaishuoltoa⁴³⁸.

Lapsen läheisille luvaton poissaolo voi aiheuttaa pelkoa ja epävarmuutta lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista. Lähtökohtaisesti luvaton poissaolo vaikuttaa myös muiden kyseiseen sijaishuoltopaikkaan sijoitettujen lasten arkeen. Näistä lähtökohdista ajateltuna luvattomien poissaolojen vähentämiseksi tulisi löytyä yhteinen tahtotila. Aiemmin tapahtuneisiin sekä mahdollisiin tuleviin luvattomiin poissaoloihin olisi kaikkien toimijoiden syytä kiinnittää erityistä huomiota, että toimijoiden resurssit olisivat tulevaisuudessa kohdennettavissa niiden ydintehtäviin.

Myös sillä, miten luvattomiin poissaoloihin suhtaudutaan, voi olla vaikutusta lasten ja nuorten valintoihin. Luvaton poissaolo itsessään sekä luvattoman poissaolon ennalta ehkäisyn ja jälkitoimenpiteiden laiminlyönti muodostavat lapsen edun vastaisen asiantilan. Viranomaiset ja viranomaistehtäviä hoitavat yksityiset tahot ovat velvoitettua huomioimaan lapsen edun kaikissa olosuhteissa⁴³⁹. Uhkien

⁴³⁶ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

⁴³⁷ Vrt. poliisilaki 1 §:ssä mainitut poliisin tehtävät tai lastensuojelulain 1 §:ssä määritelmä lastensuojelun tarkoituksesta.

⁴³⁸ Lastensuojelun käsikirja 2018b.

⁴³⁹ Pajulampi 2014:185-187.

ja riskien ennalta ehkäisy sekä lapsen kasvua ja kehitystä mahdollisesti vaarantaneen tilanteen jälkitoimet kuuluvat lapsen etua koskevan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan ydinalueelle.

Samojen nuorten aiheuttamat toistuvat luvattomat poissaolot muodostavat valtaosan kaikista luvattomista poissaoloista. Yhtä lailla myös samat sijaishuoltopaikat erottuvat lastensuojeluviranomaisen esittämien virka-apupyyntöjen joukosta. Luvattomiin poissaoloihin liittyviä riskejä on tässä tutkimuksessa avattu sekä empiirisesti että kansainvälisen kirjallisuuden kautta. Luvaton poissaolo on lapsen tai nuoren kannalta turvaton asiointila. Tämän lisäksi luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on vastoin lastensuojeluviranomaisen tekemää huostaanotto- tai kiireellisen sijoituksen päätöstä.

Lastensuojeluviranomaisen jo tekemiä päätöksiä on ohjannut lapsen edun ensisijaisuuden periaate (mm. lastensuojelulaki 4 §). Onkin perusteltua aihetta kysyä, ovatko luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen toimintamallit ja -käytännöt myös linjassa lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteuttamisen kanssa. Suomi on saanut moitteita siitä, että Suomessa ei ole läpileikkaavasti kaikilla tasoin ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta⁴⁴⁰. Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen kaikkine kerrannaisvaikutuksineen vaikuttaisi olevan yksi niistä kokonaisuuksista, joissa lapsen etua ja sen ensisijaisuutta olisi toteutettava tehokkaammin. Poliisin lakia alemman asteisen tason sääntely eli poliisihallituksen ohjeistus sivuuttaa täysin lapsen edun ensisijaisuuden poliisin toiminnassa. Eduskunnan apulaisioikeusasiamiehen viimeaikaiset ratkaisut ja tarve kirjata lastensuojelulakiin uusi 69 a § osoittavat, että luvattomaan poissaoloon liittyvissä toimissa lapsen edun ensisijaisuutta ei ole kokonaisuudessaan ymmärretty.

Luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvää kontrollia on tässä tutkimuksessa pääosin lähestytty poliisitoiminnan näkökulmasta. Luvattomien poissaolojen vähentämiseen tai ennalta estämiseen liittyvät toimet poliisin näkökulmasta voidaan jakaa poliisin ennalta estävään toimintaan ja jo päättyneeseen luvattomaan poissaoloon puuttumiseen. Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen ja henkilön katoaminen ovat tässä tutkimuksessa esille tulevien seikkojen valossa kiinteästi yhteydessä myös poliisilain 1 §:n ensimmäisessä momentissa mainittuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tämä on yksi poliisin ydintehtävistä Luvattoman poissaolon päättyessä nuoren turvallisuuteen tai turvattomuuteen liittyvät seikat olisikin syytä käydä kattavasti läpi. Tässä kyse on

⁴⁴⁰ Hakalehto 2017:493–494.

lapsen edun toteuttamisen menettelysäännöstä, jossa lapsen etu otetaan huomioon loppuharkinnassa ja sen perusteluissa⁴⁴¹. Tällä toimenpiteellä voi olla positiivinen vaikutus myös siihen, miten lapsi tai nuori näkee häntä ympäröivät auttavat tahot kuten sijaishuoltopaikan, lastensuojeluviranomaisen ja poliisin.

Luvattoman poissaolon päättymistä ja tulevan luvattoman poissaolon ennalta ehkäisyä voi lähestyä *osallisuuden* tai *kontrollin* näkökulmasta. Vaihtoehtoisesti asiaa on tutkittu myös lapsen tai nuoren sijaishuoltopaikassa pysymisen *puolesta* ja sitä *vastaan* puhuvien seikkojen kautta⁴⁴². Osallisuuden käsitettä voidaan puolestaan tarkastella itse *osallisuuden* tai *osallisuuden puutteen* kautta, jossa osallisuus nähdään hyvinvointiyhteiskunnan perustana⁴⁴³. Kontrollin voi nähdä esimerkiksi lastensuojelulain mukaisina rajoittamistoimenpiteinä (luku 7.4) tai osallisuuden puutteena siten, että lasta tai nuorta ei ole aidosti otettu mukaan häntä koskevaan päätöksentekoon. Tällöin häntä kontrolloivilla toimilla saatetaan jopa kohottaa luvattomien poissaolojen esiintymistä nyt ja tulevaisuudessa. Sijaishuoltopaikassa pysymisen puolesta tai siellä pysymistä vastaan puhuvia seikkoja puolestaan on mahdollista lähteä selvittämään kuulemalla lasta tai nuorta ja ottamalla hänet aktiivisemmin mukaan häntä koskevaan päätöksentekoon sekä omaan elämänsä vaikuttamiseen⁴⁴⁴.

Suomalaista lastensuojelua on syytetty osallisuuden puutteesta sekä asiakasnäkökulmasta katsottuna, että myöskin YK:n lapsen oikeuksien komitean arvioimana⁴⁴⁵. Tämä seikka yhdistettynä Suomen saamiin moitteisiin siitä, ettei Suomessa ole täysin ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä⁴⁴⁶ on omiaan aloittamaan pohdintaa siitä, voisiko osallisuutta lisäämällä ja lapsilähtöisemmällä lähestymistavalla pystyä vaikuttamaan myös luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten lukumääriin ja kestoihin. Positiivisella kehityksellä voi olla vaikutuksia myös yksilöiden ympäristöulottuvuuteen eli siihen, kuinka turvallisiksi ihmiset tuntevat olonsa arjessaan⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ Pajulammi 2014:187 ja Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), CRC/C/GC/14 kohta 6.

⁴⁴² Bowden & Lambie 2015:272.

⁴⁴³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b:11.

⁴⁴⁴ Bowden & Lambie 2015:272.

⁴⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013:11 & Yhdistyneet Kansakunnat 2011.

⁴⁴⁶ Yhdistyneet kansakunnat 2011.

⁴⁴⁷ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2014:43.

7.1 Viiveet ja odotusajat virka-apupyynnön esittämisessä sekä lapsen tai nuoren etsinnässä

Aiemmin tässä tutkimuksessa käsiteltyjen kirjaamiskäytäntöjen epäyhtenäisyyksien olemassaolo ilmeni kaikista kirjatuista luvattomista poissaoloista kootussa Excel-tietokannassa toistuvasti kirjaamaani huomautukseen siitä, että PATJA:an kirjatut ajat eivät ole tarkkoja. Kirjatun ajankohdan epätarkkuus voi tarkoittaa niin katoamis-, poliisille ilmoittamis- kuin poissaolijjan löytymisaikaakin. Käytännön tasolla ilmoituksia tarkasteltaessa tämä ongelma tarkoitti esimerkiksi sitä, että osa lapsista ja nuorista oli ilmoitettu palanneeksi jo ennen kuin virka-apuilmoitus ja siihen liittyvä etsintäkuulutus oli edes kirjattu PATJA:an. Monilta osin tässä on kyse kirjaamiskäytäntöihin ja tiedonkulkuun liittyvästä ongelmasta.

PATJA-järjestelmään kirjatuista tiedoista ei aina välittynyt tieto nuoren tosiasiallisesta katoamisajankohdasta ja katoamishetkestä poliisille tehtävän virka-apupyynnön ja PATJA-järjestelmään kirjatun ilmoituksen mahdollisista viiveistä. PATJA:an on mahdollista kirjata omiin kohtiinsa niin tosiasiallinen tapahtumajankohta kuin asiasta poliisille ilmoittamisen ajankohta. Lisäksi ilmoituksen selostusosaan on mahdollista kirjoittaa tapahtumatietoja vapaalla kerronnalla. Tämä yhdistelmä on omiaan aiheuttamaan sen, että luotettavan kuvan saaminen luvattoman poissaolon aikajanasta aina sijaishuoltopaikasta poistumisesta takaisin sijaishuoltopaikkaan palaamiseen on erittäin haasteellista. Erityisesti tämä korostuu Helsingin poliisilaitoksessa kirjatuissa ilmoituksissa, joissa lukuisia etsintäkuulutuksia kirjataan yhteen ilmoitukseen ilman sen tarkempia tapahtumakuvausvauksia.

Aikajanaan liittyvien havaintojen ja erityisesti niistä esiin nousevien epäkohtien sekä lukuisten käymieni keskustelujen perusteella tulee käsitys, että luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten ilmoittamisessa ja kirjaamisessa saattaa valita jonkinlainen odotusaika ennen kuin virka-apua pyydetään poliisilta tai ennen kuin poliisi ryhtyy toimiin, mikäli toimiin ryhdytään ylipäätään. Tällaista viivekäytäntöä ei pitäisi olla olemassa eikä Suomessa virallisen kannan mukaan ole käytössä tällaista joissain EU-maissa käytäntönä olevaa odotusaikaa, ennen kuin lapsi tai nuori ilmoitetaan kadonneeksi tai ilmoitus sikäläisen poliisin järjestelmiin kirjataan. Missing Children Europe on ehdottanut, että mahdolliset kirjaamiskäytäntöihin ja mahdollisiin odotusaikoihin liittyvät viiveet tulisi kokonaan poistaa. Useissa maissa on käytössä 24 tai jopa 48 tunnin odotusaika ennen kuin poistuminen tai katoaminen kirjataan järjestelmiin⁴⁴⁸. Nykyisellä kirjaamis- ja toimintakäytännöllä viiveitä on kuitenkin olemassa.

⁴⁴⁸ Missing Children Europe 2013:6.

Suomen osalta viiveet eivät perustu ohjeistukseen vaan ne johtuvat ketjun eri toimijoista ja niiden toimintakäytännöistä. Kirjaamisviiveiden poistamiseksi on Missing Children European kannanoton lisäksi olemassa empiiristä tilastoitua dataa Islannista. Siellä luvattomien poissaolojen kirjaamiseen poliisin tietojärjestelmään meni ennen 1.11.2014 aloitettua uudistusta keskimäärin 8 tuntia ja pisimmillään jopa 72 tuntia. Koska pitkät poissaolot näyttivät aiheuttavan ongelmia erityisesti nuorten uhriutumisessa, oli kirjaamis- ja toimintakäytäntöihin tehtävä muutos. Muutoksen myötä keväällä 2016 Islannin poliisi reagoi katoamisiin keskimäärin 16 minuutissa. Tällä on ollut selkeä vaikutus muun muassa toistuvien poissaolojen määrän vähentymisenä ja poissaolojen lyhentymisenä. Kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin saralla tämä on tarkoittanut sitä, etteivät nuoret tarvitse raskeammin resursoitua sijoitusta luvattoman poissaolon päätteeksi. Nopeampi poliisin tekemä kirjaaminen ja puuttuminen ovat vaikuttaneet ilmiöön myös siten, että rikolliset toimijat näkivät alaikäisten tyttöjen majoittamisen rikollisjärjestöjen tiloissa liian suureksi riskiksi⁴⁴⁹.

Suomessa ei ole tutkittu viiveiden tai odotusaikojen olemassaoloa ja niiden vaikutusta poissaolon päättymiseen. Tämä tutkimus ei PATJA:an kirjattujen ilmoitusten valossa olisi edes mahdollistanut tällaisen aineiston keräämistä. Nykyisellään viiveaikojen tarkastelu olisi mahdollista ainoastaan vertailemalla PATJA-ilmoituksen kirjaamisajankohtaa lastensuojeluviranomaisen lähettämään virka-apupyyntöön. Virka-apupyynnöstä tulisi ilmetä poistumisaika sekä poliisille tehdyn ilmoituksen ajankohta. Osa näistä tiedoista olisi siirrettävissä edellisessä luvussa esittämälläni tavalla automaattisesti, jolloin myös kirjausviive pienenis ja muut virheet vähenisivät. Tämän jälkeen huomiota tulisi kiinnittää ilmoituksen saattamisesta asiaa hoitavien poliisien tietoisuuteen. Poliisin ketju jatkuu tämän jälkeen varsinaisesta virka-avun antamisesta tai kadonneen henkilön etsinnästä ja poissaolon pysäyttämiseen tarkoitettujen toimien suorittamisesta.

⁴⁴⁹ Fylkisson 2016.

7.2 Luvattomiin poissaoloihin puuttuminen poliisin näkökulmasta

7.2.1 Luvattomiin poissaoloihin puuttuminen osana poliisin ennalta estävää toimintaa

Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen ei vallitsevan käsityksen mukaisesti ensisijaisesti ole poliisitehtävä⁴⁵⁰. Kuitenkin tässä tutkimuksessa on todettu seikkoja, jotka osoittavat, että luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset ja luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat lapset työllistävät poliisia, oikeusjärjestelmää ja muuta rikosprosessin ketjua. Myös kansainvälisissä luvattonta poissaoloa koskeissa tutkimuksissa on luvattoman poissaolon todettu nostavan sekä rikoksen uhriksi joutumisen että rikollisen käyttäytymisen riskiä⁴⁵¹.

Tilastollisesti osoitetun virka-aputoiminnan ja rikosprosessin kuormittamisen lisäksi tilastoitu rikollisuus ja piilorikollisuus ovat kaksi eri asiaa⁴⁵². Uhritutkimusten⁴⁵³, lasten ja nuorten rikoskäyttäytymistutkimuksen⁴⁵⁴ ja piilorikollisuuden ominaispiirteisiin tutustumalla voidaan olettaa, että luvattomasti poissaolijoiden rikollisuus ja uhriutuminen ovat tosiasiallisesti vielä tässä tutkimuksessa todettua korkeammalla tasolla. Tällä seikalla on vaikutusta myös yleiseen ja laajaan turvallisuuskäsitykseen⁴⁵⁵. Luvattomaan poissaoloon liittyy lasta lähellä olevien huoli. Samanaikaisesti lapset ovat alttiina vaaroille. Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen jo itsessään on tapahtuma, joka kuormittaa poliisia. Poissaolon pitkittyessä näkemykseni mukaan asiasta tulee enemmän ja enemmän poliisille kuuluva tehtävä kuin lastensuojelutehtävä.

Poliisin ja muiden kontrollijärjestelmän muodostavien viranomaisten tarkoituksena on ennemminkin ennalta estää asiakkuuksia kuin ylläpitää tai mahdollistaa

⁴⁵⁰ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

⁴⁵¹ Colvin et al. 2018:233, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 2016:4 & Crosland et. al. 2018:35.

⁴⁵² Aaltonen 2010:225.

⁴⁵³ ks. <http://www.vakivalta.rikosentorjunta.fi/fi/index/vakivallantietolahteet/uhritutkimukset.html>.

⁴⁵⁴ ks. lisää Näsi 2016.

⁴⁵⁵ Ks. lisää Sisäasiainministeriö 2011:20: *Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisen, arjen turvallisuutta edistävän alueellisen yhteistyön lähtökohtana on laaja turvallisuusajattelu. Tämän mukaan turvallisuusnäkökulman tulee kytkeytyä läpileikkaavana alueelliseen toimintojen suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen toiminnan laatua, palvelujen turvaamista ja yksilön hyvinvointia parantavana tekijänä.*

niiden olemassaoloa. Poliisisissa ennalta estävä toiminta on nostettu rikosvastuuseen saattamisen rinnalle sekä strategisessa suunnittelussa⁴⁵⁶, että lainsäädännössä. Tästä lähtökohdasta käsin poliisin intressipiiriin pitäisi mahtua kaikenlaisten virkatehtävien ennalta estäminen tai -ehkäiseminen. Poliisitoiminnallisesti luvattoman sijaishuoltopaikasta poistumisen päättymiseen tai tulevien poissaolojen ennalta ehkäisyyn liittyen ei kuitenkaan ole olemassa erillistä ohjeistusta. Poliisihallituksen ohje luvattomista poissaoloista ei ota ennalta ehkäisevää näkökulmaa huomioon. Poliisitoiminnan osalta tarkoituksenmukaisinta onkin lähteä tulkitsemaan asiaa poliisilain ennalta estävän toiminnan ja yhteistyövelvoiteen kautta, josta on säädetty lain 1 §:n 1 momentissa:

”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.”

Kyseisessä momentissa poliisin aktiiviseen toimimisvelvollisuuteen viittaavat rikosten ennalta estäminen ja turvallisuuden ylläpitäminen yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Poikkihallinnollisesti tämän voi kytkeä myös edellä viitattuun laajaan turvallisuusajattelun käsitteeseen⁴⁵⁷.

Lisäksi poliisilla oli oma poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vuosille 2014–2018, jossa todettiin:

”Poliisi estää rikoksia, järjestyshäiriöitä, onnettomuuksia ja ratkaisee ongelmia yhteistyössä ihmisten, muiden viranomaisten ja keskeisten kumppaneiden kanssa.

Poliisi näkyy, neuvoa, valistaa ja tiedottaa sekä valvoo, puuttuu ja reagoi. Ennalta estävän toiminnan tulokset näkyvät yhteiskunnan turvallisuuden ja ihmisten turvallisuuden tunteen parantumisena. Poliisin ennalta estävä toiminta on poliisin kaikkeen toimintaan poikkileikkaavasti sisältyvä toimintatapa, jota tehdään poliisiorganisaation kaikilla tasoilla alueellinen ja ihmisten yhdenvertaisuus huomioiden.⁴⁵⁸”

Uudistetussa Poliisin ennalta estävän työn strategiassa vuosille 2019–2023 todetaan, että:

⁴⁵⁶ Helminen et. al.2012:216–217.

⁴⁵⁷ Sisäasiainministeriö 2011:20.

⁴⁵⁸ Sisäministeriö 2014:2.

Ennalta estävällä työllä vähennetään rikosten ja turvallisuutta heikentävien häiriöiden aiheuttamia taloudellisia ja inhimillisiä kustannuksia ihmisille ja yhteiskunnalle⁴⁵⁹.

Poliisilakia, poliisin ennalta estävän toiminnan strategiaa vuosille 2014–2018 ja 2019.2023 sekä Sisäasiainministeriön (nyk. Sisäministeriö) alueellisen turvallisuusyhteistyön toimintamallia tulkittaessa myös luvattomiin poissaoloihin puuttuminen ennalta estävästä näkökulmasta tulisi olla osa poikkileikkaava ennalta estävää toimintaa.

Luvattomiin poissaoloihin puuttumisessa keskeisenä toimintamallina tulisi keskittyä jo päättyneisiin luvattomiin poissaoloihin sekä niihin sijaishuoltopaikkoihin, joita virka-apupyynnöt toistuvasti koskettavat. Näihin tekijöihin keskittymällä luvattoman poissaolon syyt ja mahdolliset luvattoman poissaolon aikana tapahtuneet oikeudenloukkaukset tulisi käytyä läpi. Myös mahdolliset sijaishuoltopaikan ongelmat voisivat nousta esille tässä yhteydessä. Poliisilain 1 §:n 1 momentin yhteistyövelvoite voi luoda poliisille toimimisvelvollisuuden tällaisessa luvattoman poissaolon päättymiseen liittyvässä keskustelussa. Kyseessä voisi olla myös poliisin ennalta estävän työn mukainen osa-alue, jossa *ennalta estävän työn tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa ihmisten luottamusta poliisiin tunnistuen ja ottaen huomioon eri väestöryhmien, vähemmistöjen ja eri ikäryhmien sekä maan eri alueiden erilaiset tarpeet⁴⁶⁰.*

7.2.2 Poissaolon päättymisen ja puheeksi ottaminen

Luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen päättymisen myötä lastensuojeluviranomaisen virka-apupyynnön katsotaan suoritetuksi tai rauenneeksi, sillä virka-apupyynnössä pyydettyjä toimenpiteitä ei enää tarvita. Itse luvattomaan poissaoloon liittyvää lapsen ja eri toimijoiden välistä selvitystyötä ei saisi kuitenkaan päättää tällä tavalla vaan tapaus tulisi käydä yksilöllisesti läpi⁴⁶¹. PATJA-ilmoitusten perusteella minkäänlaista jälkipuintia poliisin osalta ei järjestetä. Luvattoman poissaolon päättymiseen kuitenkin liittyä sekä kirjaamisteknisiä että ennen kaikkea lapsen tai nuoren ja sijaishuoltopaikan tilanteen tarkistamiseen liittyviä seikkoja.

Lapsen etu on lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Lapsella on saman sopimuksen 13 artik-

⁴⁵⁹ Sisäministeriö 2018c:11.

⁴⁶⁰ Sisäministeriö 2018c:12.

⁴⁶¹ Myös UK Government: Department for Education 2013:20.

lan mukaisesti oikeus saada omat näkemyksensä huomioon otetuksi hallinnollisessa menettelyssä. Viranomaistoiminta ja päätöksenteko eivät voi täysimääräisesti toteuttaa lapsen etua kuulematta lasta⁴⁶². Mieliapteen selvittäminen voi täten toimia sekä lasta suojaavana että osallistavana toimenpiteenä⁴⁶³.

Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on siihen liittyvien riskien vuoksi lapselle turvaton asiointi ja toistuvat sijaishuoltopaikasta poistumiset muodostavat merkittävän osan kaikista luvattomista poissaoloista. Turvatonta asiointilaa vahvistaa se tosiseikka, että yksi kolmasosa kaikista poissaoloista kestää rekisterimerkintöjen mukaan viikon tai pidempään. Poissuljettua ei myöskään ole oletettava, että jokin sijaishuoltopaikka itsessään ei ole lapsen edun mukainen tai muutoin lapselle turvallinen. Jo poliisin lakiin kirjattuna tehtävänä on rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisy ja lähtökohtaisesti poliisi pyrkii toimillaan ennalta estämään kaikkia poliisille ilmoitettavia virkatehtäviä. Luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset eivät kuitenkaan PATJA-merkintöjen näkökulmasta vaikuta siltä, että niitä pyrittäisiin aktiivisesti estämään tai niihin pyrittäisiin aktiivisilla toimilla puuttumaan etukäteen tai jälkeinpäin. Aktiivinen puuttuminen olisi mahdollista virka-aputehtävää päätettäessä tai muodollisesti virka-aputehtävän voisi tulkita päättyneeksi vasta siinä vaiheessa, kun poliisi on ottanut osaa luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen syitä ja seurauksia kartoittavaan keskusteluun.

Keskeisin osa ennalta estävän työn mallia olisi puheeksi ottaminen luvatta poistuneen nuoren kanssa. Poliisi ei suinkaan toimisi yksin tässä mallissa, sillä sijaishuoltopaikasta luvatta poistuminen ei ole pelkästään poliisille kuuluva tehtävä vaan sijaishuoltopaikalla, lastensuojeluviranomaiselle ja lapsen läheisverkostolla olisi tärkeät roolit tulevien luvatta poistumisen ennalta ehkäisyssä. Poliisilla olisi kuitenkin turvallisuusviranomaisena oma keskeinen rooli puheeksi ottamisessa ja lapsen tilanteen selvittämisessä. Puheeksi ottamisen kolme keskeistä perustelua olisivat:

- lapsen olosuhteiden kokonaisvaltainen tarkistaminen,
- lasta itseään uhkaavien tekijöiden tarkistaminen sekä
- toistuviin poissaoloihin puuttuminen ja tulevien poissaolojen ennalta estäminen

Lapsen olosuhteiden kokonaisvaltainen tarkistaminen liittyisi yksiselitteisesti siihen tosiseikkaan, että lapsi on syystä tai toisesta poistunut tai jättänyt palaamatta

⁴⁶² Hakalehto 2018:244-245

⁴⁶³ Pajulampi 2014:191-193.

sijaishuoltopaikkaan. Lapsen ympärillä olevien toimijoiden olisi tiedettävä poissaolon syyt, poissaolon aikaiset olosuhteet ja poissaolon keston vaikuttaneet tekijät. Toiset luvattomien poissaolojen juurisyistä ovat nuorelle riskialttiimpia kuin toiset. Lisäksi nuoren ympärillä olevien toimijoiden olisi varmistuttava luvattoman poissaolon päättymisen hetkellä mikä tai mitkä ovat nuorelle turvallisia paikkoja ja henkilöitä. Mikäli luvaton poissaolo johtuu sijaishuoltopaikan tai kodin ongelmista, olisi asia saatettava lapsen tai nuoren asioista vastaavan lastensuojeluviranomaisen tietoon ennen kuin lapsi palautetaan kotiin tai sijaishuoltopaikkaan, josta hän tällaisen tiedon valossa poistuu ensimmäisen tilaisuuden tullen. Nuoren omalla turvallisuuden tai turvattomuuden tunteella on tässä asiassa merkitystä eikä sitä tulisi missään olosuhteissa sivuuttaa. Tällaisen tiedon valossa ei ole poisuljettua, että turvattomaan paikkaan palauttamisesta saattaisi seurata nuorta tai sijaishuoltopaikan henkilöstöä tai muita lapsia uhkaava tilanne.

Toisena mainittu seikka nuorta itseään uhkaavan toiminnan tarkistamisessa liittyy useasti esille tuotuun havaintoon, jossa osalla luvatta poistuvista lapsista on taipumus ajautua rikoksentekijäksi tai rikoksen uhriksi. Tähän uhkaavaan toimintaan kuuluu lisäksi esimerkiksi päihteiden ja lääkkeiden väärinkäyttö sekä itsetuhoisuus, jotka nousivat keskeisesti esille myös PATJA-aineistossa. Vaikka luvattoman poissaolon päättyessä lapsi olisikin näennäisesti turvassa, voi luvaton poissaolo olla aiheuttanut nuoren kokonaisturvallisuutta vaarantavia seikkoja. Päihteiden väärinkäytön osalta kokonaisturvallisuutta voi järjestyttää esimerkiksi luvattoman poissaolon aikana kertynyt velka, jonka pois maksaminen voi tapahtua vain uuden luvattoman poissaolon ja mahdollisten rikollisten tekojen kautta. Vaihtoehtoisesti esimerkiksi velkaantumisella voi olla vielä vakavammats seuraukset. Lu-
vussa 5.2 käsitellyn 200 nuoren otantatutkimuksen osalta voidaan todeta lisäksi, että korkea seksuaalirikosten uhriksi joutuminen on selkeästi osa luvattoman poissaolemisen ilmiötä. Puheeksi ottamisella tällainen usein piiloon jäävä rikollisuus tulisi paremmin esiin ja asialla olisi positiivinen vaikutus kokonaisturvallisuuteen ja esimerkiksi seksuaaliterveyteen.

Kolmas puheeksi ottamisen peruste liittyy kiinteästi kahteen edellä mainittuun perusteeseen. Poliisin intressinä on rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisy. On kiistatonta, että luvattomasti sijaishuoltopaikasta poissaolevat nuoret ovat osallisina rikoksissa ja tätä tapahtuu myös luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten aikana. Tämän tiedon valossa näkisin, että poliisin tavoitteena tulisi myös olla luvatta poistumisten ennalta ehkäisy. Tähän ilmiöön puuttumalla puututtaisiin myös rikoksiin ja häiriöihin ennalta estävästi. PATJA-aineistosta selkeästi ilmenee luvattomien poissaolojen kasaantuminen yksittäisille lapsille ja myös yksittäisiin sijaishuoltopaikkoihin. Ennalta estävää toimintaa olisi tämän tiedon valossa mah-

dollista kohdentaa tietojohtoisesti. Poliisitoiminnallisesti katsottuna ennalta estävyyden puolesta puhuvat myös tilastot. Rikosepäilyyn päättynyt luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen tarkoittaa vähintään kahta erillistä poliisitehtävää ja kahta PATJA-ilmoitusta.

Ennalta estävän työn ja puheeksi ottamisen mallin kautta edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi poliisilla olisi selkeä tilannekuva sijaishuoltopaikoista, joista poistutaan toistuvasti. Ainoastaan sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneita lapsia tapaamalla puheeksi ottamisen mallin avulla luottamusta poliisiin voitaisiin lisätä. Kasvokkain tapahtuvalla kohtaamisella voisi olla myös yleisestävää vaikutusta rikolliseen käyttäytymiseen. Tähän tilannekuvaan peilaten poliisi pystyisi ottamaan aktiivisen roolin sijaishuoltopaikkojen toimintakäytäntöjen kehittämisessä tai vaihtoehtoisesti niihin puuttumisessa.

7.3 Lastensuojelun ja sijaishuoltopaikan mahdollisuudet puuttua ja ennalta estää luvattomia poissaoloja

Lastensuojelun keskeisistä periaatteista määrittävässä lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään niin kutsutuista aineellisista periaatteista, joiden maksimointiin lastensuojelun on tähdättävä⁴⁶⁴. Yksi kyseisen pykälän 1 momentissa mainituista periaatteista käsittää tuen, ennalta estämisen (ehkäisyn) ja kontrollin (puuttuminen) ulottuvuudet: *lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.* Vaikka huostaanotto on viimesijainen keino turvata lastensuojelulain 1 §:n mukaisesti *lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun*, ei tuen, ennalta estämisen ja kontrollin tarve sekä käyttö lopu huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen. Huostaanottoa ja kiireellistä sijoittamista voidaan pikemminkin katsoa uutena alkuna, jolloin edellä mainittuja tarpeita on arvioitava uudelleen.

Yhtä lailla arviointia on sijoituksen aikana arvioitava jatkuvasti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies onkin sijaishuoltopaikkaan kohdistuneessa valvontakäynnissä kiinnittänyt huomiota sijoittajakunnan valvontavastuun todeten, että sijoittajakunnan on varmistuttava lasta sijoitettaessa etukäteen ”*sekä erityisesti sijoituksen aikana siitä, että sijaishuoltopaikka vastaa niihin lapsen yksilöllisiin tarpeisiin,*

⁴⁶⁴ Aer 2012:31.

*joiden perusteella hänet on sijoitettu kodin ulkopuolelle huostaanotettuna, kiireellisesti sijoitettuna tai avohuollon tukitoimenpiteenä*⁴⁶⁵.” Kyseinen ratkaisu omalta osaltaan korostaa lastensuojeluviranomaisen aktiivista roolia, jonka tulisi näyttäytyä myös luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolon aikana ja jälkeen. Mikäli sijaishuoltopaikasta ollaan toistuvasti tai pitkiä aikoja poissa, eivät lapsen yksilölliset tarpeet voi täyttyä. Vastavuoroisesti tämä antaa aihetta myös sijaishuoltopaikoille miettiä, pystyvätkö he vastaamaan yksittäisen lapsen tarpeisiin ja mikäli eivät, niin johtuuko tämä lapsen vaativammasta tuen tarpeesta vai sijaishuoltopaikan käytännöistä tai riskitekijöistä.

7.3.1 Tuki, ennalta estäminen ja lasten sekä nuorten osallisuus

Lastensuojelulain hengessä ja sanavalinnoissa tuen ja ennalta ehkäisyn⁴⁶⁶ periaatteet on mainittu ennen puuttumista eli kontrollia, jota puolestaan käsitellään seuraavassa alaluvussa lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden kautta. Huostaanotto- tai kiireellisen sijoittamisen päätöksestä huolimatta ennalta ehkäisevän työn ja tuen tarve ei suinkaan pääty näiden päätösten myötä vaan useinkin tukea tarvitaan tällaisessa uudessa alussa entistä intensiivisemmin lapsen tai nuoren tarpeita mukaillen. Riittävän hoidon ja huollon tarvetta sekä lapsen etua arvioitaessa myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK dnro 185/2018 todennut, että sijaishuollon järjestämisessä lapsen ”säilyttävä” hoito ei ole riittävä taso. Tämän ratkaisun hengessä säilyttävänä hoitona voitaneen pitää myös tilannetta, jossa toistuviin luvattomiin poissaoloihin ei millään tasolla puututa eikä lapsen tai nuoren tuen tarpeita selvitetä.

Yksi tuen saamattomuuden ja tarpeiden täyttymättömyyden puolesta puhuva ilmenemismuoto itsessään on luvattomat poissaolot. Erityisesti niiden määrät, poissalon syyt ja seuraukset sekä tapahtumat itse poissaolojen aikana puhuvat sen puolesta, että lapsen tai nuoren tilannetta ei riittävästi arvioida lastensuojelutoimijoiden keskuudessa. Myös yllä mainitussa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on otettu kantaa kunnan sijaishuollon toimintaan, jossa sijaishuollon järjestäminen ja valvonta on pettänyt ja liian suuri vastuu on jätetty koulukodille. Eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä huolimatta vastuu lapsen ja nuoren hyvinvoinnista on sijoittajakunnalla.

Lastensuojelulain 40 §:n mukainen velvollisuus huostaanoton ja sijaishuollon järjestämiseen on ehdoton. Tältä osin on kiistatonta, että luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen aika on järjestämisvastuussa olevan toimielimen eli kunnan

⁴⁶⁵ EOAK dnro 5727/2017.

⁴⁶⁶ Lastensuojelulaissa käytetään sanaparia ennalta ehkäisevä ja poliisitoiminnassa sanaparia ennalta estävä.

tai kuntayhtymän tehtävä. Tältä osin lastensuojelulain 50 §:ssä mainittu sijaishuoltopaikkaa määrittelevä säännös nousee keskeiseen rooliin:

”Sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla.”

Kyseinen säännös edellyttää sijaishuollon järjestettäväksi siten, että hoito ja huolenpito vastaavat ja pystyvät puuttumaan lapsen ongelmiin ja ovat lapsen edun mukaisia.

Koska luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvät ongelmat eivät ole mustavalkoisia, ei passiiviselta vaikuttava nykykäytäntö ole riittävä turvaamaan lapsen edun toteutumista siten, että lapsi saa riittävän tuen myös luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten ennaltaehkäisyyn tai vastavuoroisesti sijaishuoltopaikassa pysymiseen. PATJA-aineistoon nojaten ainakaan poliisi ei tee aktiivista yhteistyötä lastensuojeluviranomaisen kanssa lapsen jälkikäteisessä kohtaamisessa luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissa olemiseen liittyen. Mikään havaintomateriaalissa ei myöskään tue sitä, että lastensuojeluviranomaisilla tai sijaishuoltopaikoilla olisi aktiivista roolia poliisin kanssa lasten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

Lastensuojelun keskeisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti kuuluu perheen jälleenyhdistäminen. Tämä periaate vaatii toteutuakseen ensinnäkin sen, ettei huostassapidon edellytyksiä enää ole⁴⁶⁷. Huostassapidon yleisten edellytysten katsotaan lastensuojelulain 47 §:n mukaisesti päättyneeksi, kun lastensuojelulain 40 §:n mukaisia huostaanoton edellytyksiä ei enää ole. Eriytyisenä edellytyksenä voidaan lisäksi todeta, että huostaanottopäätöksessä mainittujen kasvuolojen tai muiden perusteiden on täytynyt parantua olennaisesti ja säilyä sellaisina riittävän pitkään⁴⁶⁸. Tässä tulkinnassa lapsen edun käsitteellä ja mahdollisella liian aikaisen kotiuttamisen riskillä on oma merkityksensä.

Luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen näyttää kytkeytyvän juuri ne ongelmat, jotka puoltavat huostaanoton tai kiireellisen sijoittamisen jatkamista ja toisaalta estävät perheen jälleenyhdistämisen. Voi tosin olla, että luvaton poissaolo lieveilmiöineen voi tuoda esiin uusia huostassapidon syitä, jotka on kirjattava mukaan lasta koskeviin asiakirjoihin ja päätöksiin. Usein luvattomaan poissaoloon

⁴⁶⁷ Lastensuojelun käsikirja 2018a.

⁴⁶⁸ Araneva 2016:369-370.

vetävät riskitekijät erityisesti puoltavat huostassapidon jatkamista sekä aiheuttavat töitä poliisille ja vaikuttavat sijaishuoltopaikan arkeen. Tältä osin lastensuojeluviranomaisen, sijaishuoltopaikan ja poliisiin olisi aktiivisesti pyrittävä jakamaan tietoa yksittäisistäkin poissaoloista.

Luvattoman poissaolon vetovoimatekijöitä voivat olla PATJA-aineiston perusteella esimerkiksi päihteet tai muu nuorelle haitallinen käyttäytyminen sekä nuoren kasvua ja kehitystä vaarantavaa elin- ja ystäväpiiri. Toisaalta luvaton poissaoleminen voi puhua tarpeesta päästä lähelle nuorelle tärkeitä tai läheisiä ihmisiä. Myös sijaishuoltopaikka tai koko lastensuojelujärjestelmän kokonaisuus voi toimia nuorta sijaishuoltopaikasta pois työntävänä tekijänä tai vastavuoroisesti sijaishuoltopaikkaan palaaminen ei houkuttele nuorta aiheuttaen täten luvattoman poissaolon. Tähän peilattuna lasten ja nuorten tuen tarpeiden selvittäminen ja tarpeisiin vastaaminen on tärkeä osa lastensuojelutoimenpiteitä erityisesti luvattomaan poissaoloon liittyvissä asioissa. Ilman näiden tarpeiden selvittämistä ja niihin vastaamista sijaishuollon tarkoitus jopa perheen jälleenyhdistämisen periaate menettävät merkityksensä.

Kun luvaton poissaolo lähtökohtaisesti nähdään lapsen edun vastaiseksi asiointilaksi, tulisi myös tähän asiaan vastata riittävällä tuella ja pyrkiä ennalta ehkäisemään tulevia poissaoloja. Lapsen tai nuoren näkökulmasta luvattomassa poissaolossa kyse on lapsen tai nuoren tarpeesta johonkin. Näihin tarpeisiin vastaaminen joko tapahtuu luvattoman poissaolon aikana tai vastavuoroisesti tarpeisiin ei ole vastattu lastensuojelun avulla. Luvaton poissaolo voidaan tästä lähtökohdasta nähdä oireeksi.

Tosiasiallisten tarpeiden selvittäminen käy lähtökohtaisesti vain lasta tai nuorta kuulemalla ja kuuntelemalla eli toteuttamalla tämän perusoikeutta osallisuuteen. Lapsen osallisuudesta on kirjattu lastensuojelulakiin oma lukunsa (4. luku) ja lisäksi lain 4 §:ssä todetaan, että lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle mahdollisuuden ja osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Myös lain 5 §:ään on kirjattu velvoitteet lapsen ja nuoren mielipiteiden selvittämiseen erityisesti lasta tai nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä ja lastensuojelua toteuttaessa. Lisäksi perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet muodostavat lapselle ja nuorelle laajan oikeuden osallisuuteen ja mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. On kuitenkin täysin perusteltua kysyä, riittävätkö lakiin kirjatut minimivelvoitteet lapsen edun toteuttamiseen⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ Barkman et al. 2017:16.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan Suomessa lapsen osallistumisoikeus on ymmärretty varsin suppeasti koskien lähinnä lapsen kuulemistä oikeudellisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa⁴⁷⁰. Suomea onkin kehoitettu tehostamaan pyrkimystä lapsen edun periaatteen huomioon ottamiseksi läpileikkaavasti kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa prosesseissa⁴⁷¹. Lapsen kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen kulkevat käsi kädessä muodostaen osallisuuden ketjun, joka viime kädessä takaa lapsen oikeuksien toteutumisen ja vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta käytännön tasolla. Mikäli luvaton poissaoloa lähestyttäisiin oireena, joka estää sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen, olisi tämän oireen pysäyttämiseen liittyvän ketjun ensimmäinen lenkki lapsi itse. Vain tätä kautta oireen syyt on mahdollista saada selville.

Tällaisella osallistumisella voidaan olla luomassa lapselle turvallisempaa asuinympäristöä sekä luottamusta ympäröiviin toimijoihin. On todettu, että tunne osallisuudesta liittyy vahvasti myös huolenpitoon, välittämiseen ja ihmisarvon tunteeseen⁴⁷². Oikeus osallisuuteen on kytkettävissä myös luvattoman poissaolon ilmiöön. Lastensuojelulain 50 §:ssä on säädetty sijaishuoltopaikan valinnasta ja 30 §:ssä asiakassuunnitelman. Molemmat säännökset velvoittavat lapsen asioista vastuussa olevan sosiaalityöntekijän tekemään käyntejä sijaishuoltopaikassa ja kuulemaan lasta henkilökohtaisesti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että lapsen sijoittajakunnan erityinen velvollisuus sijoituksen aikana on varmistua siitä, että valittu sijaishuoltopaikka vastaa lapsen yksilöllisiin tarpeisiin, jonka perusteella lapsi on sijoitettuna⁴⁷³.

Luvattoman poissaolon ennalta estämisessä kyse on siis toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja samanaikaisesti lastensuojeluviranomaisella, poliisilla ja sijaishuoltopaikalla on omat tehtäväpiirinsä, joita tulisi ohjata lapsen etu. Luvuissa 6.1 ja 6.2 mainitut poliisin ennalta ehkäisevä toiminta ja poissaolon päättymiseen liittyvät toimet voivat muodostaa osan laajempaa lapsen edun toteuttamista. Poliisin tekemässä aloitteessa ei kyse ole varsinaisesta lastensuojelusta vaan pikemminkin lasten suojelusta.

Osallisuuden mahdollisuuksia voidaan pohtia myös lastensuojelussa toimivaksi käytännöksi todetun kokemusasiantuntijuuden kautta. Kokemusasiantuntijan käytöstä on todettu olevan hyötyä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian suorittamissa ennalta ilmoittamattomissa tarkastuksissa⁴⁷⁴. Jälkimmäisessä tarkastuksessa entisen lastensuojelun asiakkaan, nykyisen lastensuojelun

⁴⁷⁰ Hakalehto 2017:494.

⁴⁷¹ Yhdistyneet kansakunnat 2011:7.

⁴⁷² Barkman et. al 2017:16.

⁴⁷³ EOAK Dnro /5727/2017.

⁴⁷⁴ EOAK Dnro 1353/2018 ja EOAK Dnro 5681/2017.

kokemusasiantuntijan läsnäolo rohkaisi huostaanotettua lasta tai nuorta kertomaan kokemuksistaan laillisuusvalvojille. Lastensuojelussa kokemusasiantuntijana pidetään henkilöä, joka on mukana kehittämässä lastensuojelua omien kokemuksiansa kautta⁴⁷⁵. Osallisuuden ohella erityisesti kokemusasiantuntijuuden kautta luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen ilmiötä olisi mahdollista saada läpinäkyvämmäksi. Kokemusasiantuntijuuden kautta näkymätön tulee näkyvämmäksi ja kokemustieto on usein tiedettä edellä⁴⁷⁶.

7.3.2 Lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet

Lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä on tarkkaan säädelty ja käyttöalaa tarkkaan rajattu. Tässä tutkimuksessa on tuotu esiin luvattomien poissaolojen kompleksisuutta monesta näkökulmasta. Osa poissaoloista on tai voi olla ennakoitavissa tai jo päättyneeseen poissaoloon on voinut sisältyä viitteitä tulevasta luvattomasta poissaolosta. Tässä luvussa tarkastellaan lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttömahdollisuuksia erityisesti luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisyn näkökulmasta.

Huostaanotolla on jo itsessään puututtu lapsen tai nuoren perusoikeuksiin ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa mainitun perhe-elämän suojan kautta sekä rajoitettu ainakin perustuslaissa säädettyä lapsen tai nuoren henkilökohtaista vapautta (Perustuslaki 7 §). Tämän lisäksi YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan kaikenlaista säilöönottoa tai vangitsemista taikka henkilön asettamista julkisen tai yksityisen valvonnan alaiseksi lainkäyttö-, hallinto- tai muun viranomaisen määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella ilman mahdollisuutta vapautua omasta tahdostaan⁴⁷⁷. Kyseinen pöytäkirja on eduskunnan hyväksymä ja liitetty osaksi lakia eduskunnan oikeusasiamiehestä⁴⁷⁸. Tähän nojaten vapautensa menettäneiden piiriin lukeutuvat myös lastensuojelulain nojalla lastensuojelulaitoksiin sijoitetut huostaanotetut lapset.

Lastensuojelulain rajoittavan ulottuvuuden lisäksi sen 11 luvussa on erikseen säädetty sijaishuollon tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömistä rajoitustoimen-

⁴⁷⁵ Lastensuojelun käsikirja 2016.

⁴⁷⁶ Barkman et. al 2017:7-9.

⁴⁷⁷ EOAK dnro 356/2018 & EOAK dnro 846/2018.

⁴⁷⁸ HE 182/2012 vp.

piteistä. Nämä toimenpiteet ovat lapsen kohdistettavia pakkokeinoja, joilla voidaan entisestään rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta, kuten liikkumista ja yhteydenpitoa⁴⁷⁹. Kun lastensuojelu itsessään muodostaa kontrollijärjestelmän, niin kyseessä on ikään kuin kontrollijärjestelmän sisään rakennettu kontrollijärjestelmä sijaishuollon päätökseen johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Koska kyse on lapsen perusoikeuksia rajoittavista toimenpiteistä, on niiden käyttö ja käyttöala tarkkaan rajattua. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä voidaankin tarkastella toimivallan, harkintavallan ja päätösvallan avulla⁴⁸⁰. Yleisiä toimivaltaa luovia ja toimivaltaa rajaavia normeja on tarkemmin käsitelty tämän tutkimuksen luvussa 3.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvien rajoitustoimenpiteiden käyttöalasta säädetään lastensuojelulain 61 §:ssä, jonka mukaisesti niitä voidaan pääsäännön mukaisesti käyttää ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Keskeisimpänä rajoitustoimenpiteiden käyttöalaaan liittyvänä poikkeuksena on lastensuojelulain 62 § ja 63 §:ien mukainen yhteydenpidon rajoittaminen, jota voidaan soveltaa myös perhehoitona järjestettyyn sijaishuoltoon. Rajoitustoimenpiteet ja niiden käyttö ovat viime aikoina nousseet erityisesti laillisuusvalvonnan kohteeksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies onkin ratkaisussaan EOAK dnro 5449/2017 kiinnittänyt vakavaa huomiota niiden käyttöalan osalta siihen, että rajoitustoimenpiteitä ei voi kohdistaa lastensuojelulain avohuollon tukitoimena sijoitettuihin lapsiin. Tämän ratkaisun taustalla on käytäntö, jonka mukaisesti samaan sijaishuoltoyksikköön sijoitetaan lapsia sekä avohuollon tukitoimena että kiireellisen sijoituksen tai huostaanottopäätöksen nojalla.

Perusoikeuksien rajoittamista koskevat säännökset, kuten lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet on tarkasti määritelty ja tämän puolesta puhuu myös edellä mainittu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu. Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisistä edellytyksistä säädetään lastensuojelulain 64 §:ssä:

”Laitoshuoltona järjestettävän sijaishuollon aikana lapseen saa 65–73 §:n nojalla kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun mainituissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.”

⁴⁷⁹ Aer 2012:123.

⁴⁸⁰ Mäenpää 2017:275-277-

Edellytyksenä on siis sijaishuoltoon johtaneen päätöksen (huostaanotto tai kiireellinen sijoitus) toteuttaminen, jonka lisäksi rajoitustoimenpiteen on oltava välttämätön⁴⁸¹. Lain hengen mukaisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöalaksi siis soveltuu myös sijaishuoltopaikasta luvatta poistumisiin liittyvät haasteet välttämättömyysharkintaa käyttäen. Rajoitustoimenpiteistä esimerkiksi alla tarkemmin esitelty liikkumisvapauden rajoittaminen on tapauskohtaista ja välttämättömyysharkintaa käyttäen mahdollinen toimenpide myös toistuvissa luvattomissa sijaishuoltopaikasta poissaolemisissa⁴⁸².

Lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä ovat:

- Yhteydenpidon rajoittaminen (62 §)
- aineiden ja esineiden haltuunotto (65 §)
- henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus (66 §)
- omaisuuden ja tilojen tarkastaminen sekä lähetysten luovuttamatta jättäminen (67 §)
- kiinnipitäminen (68 §)
- liikkumisvapauden rajoittaminen (69 §)
- eristäminen (70 §)
- erityinen huolenpito (71 §.)

Yhteydenpidon rajoittaminen on listattu rajoittamistoimenpiteistä ensimmäiseksi ja sitä voidaan myös laajimman käyttöalansa vuoksi pitää lievimpänä lastensuojelulain mukaisena rajoitustoimenpiteenä. Lastensuojelulain mukaisia henkilökohlaiseen vapauteen kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä ovat liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito. Näitä rajoittamistoimenpiteitä käytettäessä kyse on kiistatta perustuslain 7 §:n mukaisesta vapauden rajoittamisesta. Kidutuksen vastaisen yleissopimuksen edellä mainitun kannan mukaisesti tosin jo huostassa pitämiseen liittyvä päätös täyttää kyseisen määritelmän mukaisesti⁴⁸³. Vapaudenmenetyksellä on perustuslain lainvalmistelutöissä todettu tarkoitettavan: järjestelyä, ”jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta⁴⁸⁴.”

⁴⁸¹ Aer 2012:57.

⁴⁸² emt. 137.

⁴⁸³ HE 182/2012 vp.

⁴⁸⁴ HE 309/1993).

Henkilökohtaiseen omaisuuteen tai koskemattomuuteen liittyvistä rajoitustoimenpiteistä henkilöntarkastuksen käyttäminen luvattoman poissaolon päätteeksi tapahtuvana toimenpiteenä on tullut ilmi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen määräämien ennalta ilmoittamattomien tarkastusten yhteydessä⁴⁸⁵. Toisessa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen määräämässä tarkastuksessa lapsen sijaishuoltopaikka on todennut henkilöntarkastuksen olevan automaatio luvattomien poissaolojen päättyessä sekä henkilöntarkastuksen olevan toimenpide, joka suoritetaan lapselle tarpeen vaatiessa⁴⁸⁶. Kyseisessä tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että säännönmukainen henkilöntarkastus ei perustu yksilölliseen lastensuojelulain mukaiseen harkintaan vaan kyseessä on sijaishuoltopaikan sääntö, joka sinällään on lainvastainen. Tällaisia lainvastaisia käytäntöjä ja kasvatuksellisia rajoilla perusteltavia lain- tai lainhengen vastaisia käytäntöjä sivutaan vielä tämän luvun loppupuolella.

Liikkumisvapauden rajoittamista on laillisuusvalvonnan yhteydessä todettu käytettävän juuri luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten päätteeksi⁴⁸⁷. Ratkaisuisaan apulaisoikeusmies on korostanut myös näissä päätöksissä yksilöllisen harkinnan velvoitetta. Rajoitustoimenpiteen käyttö ei saa perustua ainoastaan sijaishuoltopaikan yleiseen käytäntöön. Apulaisoikeusasiamies on edelleen todennut, että sijaishuoltopaikan kasvatukseen perusteltu kaavamainen yhden päivän mittainen liikkumisvapauden rajoitusta koskeva päätös muistuttaa rangaitusta, joka on tulkittavissa lainvastaiseksi kasvatukseen. Rajoittamispäätös täytyy siis aina perustella yksilöllisen harkinnan lisäksi välttämättömyysharkintaa käyttäen.

Lastensuojelulain mukaista eristämistä näytetään yleisesti käytettävän myös luvattomien poissaolojen päätteeksi. Ratkaisuaan EOAK dnro 1002/2016 varten eduskunnan apulaisoikeusasiamies on viitannut Helsingin kaupungin asiakasohjauksen päällikön kirjeeseen, jossa todetaan, että Helsingissä tavatut Helsingin kaupungin sijoittamat luvattomasti poissaolevat lapset ja nuoret sijoitetaan pääsääntöisesti Helsingin kaupungin vastaanotto-osastolle odottamaan jatkokuljetusta. Mikäli asiassa tarvitaan rajoitustoimenpiteitä, kuten eristystä, tekee päätöksen sen sijaishuoltopaikan johtaja, mistä lapsi tai nuori on karkuteillä. Apulaisoikeusasiamies on todennut, ettei sijaishuoltopaikan henkilöstöllä lähtökohtaisesti ole toimivaltaa tällaisissa tapauksissa vaan päätöksen tulisi tehdä sen sijaishuoltopaikan henkilökunnan, missä lapsi tai nuori kulloinkin on.

⁴⁸⁵ EOAK dnro 5500/2017.

⁴⁸⁶ EOAK dnro 1002/2016.

⁴⁸⁷ EOAK dnro 5681/2017 & EOAK dnro 5727/2017.

Rajoitustoimenpiteillä on niiden käyttöalan turvin mahdollista vaikuttaa luvattomiin poissaoloihin. Rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää mikäli ”*sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun*” rajoitustoimenpidettä koskevassa säännöksessä ”*säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii.*” Erityisesti tämän valossa käyttöala ylettyy luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisemiseen, jolla tämän tutkimuksen valossa on ainakin seuraavat ulottuvuudet:

- ensimmäisen luvattoman poissaolon ennalta ehkäiseminen
- toistuvien luvattomien poissaolojen ennalta ehkäiseminen
- luvattomaan poissaoloon kannustavan toiminnan estäminen tai pysäyttäminen.

Edellä olevan luettelon ensimmäinen esimerkki vaatii enemmän yksilöllistä harkintaa kuin toistuviin luvattomiin poissaoloihin puuttuminen rajoitustoimenpiteiden kautta. Tässä tutkimuksessa esiteltynä empiiriseen aineistoon nojaten useamman nuoren samanaikainen luvaton poissaolo yksittäisestä sijaishuoltopaikasta tai useasta saman kunnan alueella sijaitsevasta sijaishuoltopaikasta on yleistä. Tämän tiedon valossa tällainen joukkokarkaaminen on ennalta sovittua tai jonkun tahon alulle panemaa. Ottaen huomioon, että tällainen toiminta on vastoin kaikkien luvatta poistuvien sijaishuoltopäätöksen toteutumista, on tällaisen toiminnan pysäyttämiseksi perusteltu syy. Näin ollen rajoitustoimenpiteiden käytön tarkoituksella ja yksilöllisillä perusteluilla on keskeinen merkitys rajoitustoimenpiteiden käyttöä harkitessa luvattomien poissaolojen ennalta ehkäisemiseksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK dnro 356/2018 ja EOAK dnro 846/2018 tällaiseen joukkokarkaamisen suunnitteluun on vastattu yhteydenpidon rajoittamista koskevalla päätöksellä, jolla lasten pääsy puhelimiin estettiin.

Lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet ja niiden lainmukaisuus on syys-täkin yleinen ylimpien laillisuusvalvojen tarkastuskohde sekä yleinen kantelujen aihe. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on viime vuosina suorittamissaan tarkastuksissa kiinnittänyt huomiota rajoitustoimenpiteiden ohella myös sijaishuoltopaikkojen sääntöihin ja käytäntöihin, jotka huomattavasti rajoittavat lasten liik-kumista ja yhteydenpitoa⁴⁸⁸. Tällaiset säännöt ja käytännöt usein muistuttavat rajoitustoimenpiteitä tai niillä on lapsen perusoikeuksia rajoittava ulottuvuus. Varsinaisten rajoitustoimenpiteiden osalta niiden käyttöalan ja sisällön määritelmät

⁴⁸⁸ mm. dnrot: EOAK/1002/2016, EOAK/5449/2017, EOAK/5681/2017, EOAK/5727/2017, EOAK/5500/2017, EOAK/6546/2017, EOAK/6545/2017, EOAK/7024/2017 ja EOAK/356/2018.

ovat tarkkarajaisia, jonka vuoksi niiden käyttöön liittyvät valvonta on yksiselitteisempää. Erilaiset sijaishuoltopaikkojen säännöt, käytännöt sekä kasvatukselliset rajoitukset puolestaan muodostavat selkeän harmaan alueen lastensuojelulaitosten arjessa⁴⁸⁹.

Edellä mainituissa ratkaisuissa on yleisellä tasolla pohdittu rajoitustoimenpiteen ja kasvatuksellisen keinon välistä rajapintaa. Ratkaisuissa on myös yksityiskohtaisesti läpi sijaishuoltopaikkojen kasvatukseen liittyviä sääntöjä ja käytäntöjä, jotka muodostavat tai voivat muodostaa perusoikeutta rajoittavan tilanteen. Tällaiset rajoitukset ovat perusoikeuksia rajoittavana lähtökohtaisesti rajoitustoimenpiteitä. Kasvatuksellisilla rajoilla kyse edesauttaa päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä. Tällaisia sekä kasvatuksellista toimenpidettä että rajoitustoimenpidettä muistuttavaa käytäntöä on kuvailtu ratkaisuissa EOAK dnro 356/2018 ja EOAK dnro 846/2018, joissa sijaishuoltoyksiköllä on ollut käytössään eräänlainen rauhoittumishuone. Osa sijaishuoltoyksikön menettelystä on apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ollut tapauksessa epäselvää, sillä pienet rauhoittumishetket tällaisessa huoneessa voivat olla kasvatusta, mutta jos ulostulo huoneesta on estetty, on kyseessä lastensuojelulain mukainen eristäminen.

Tässä luvussa tarkoituksena ei ollut käydä läpi rajoitustoimenpiteiden yksityiskohtaisia sisältöjä vaan pohtia rajoitustoimenpiteitä yhtenä luvattomaan poissaoloon puuttuvana tekijänä, joka mahdollistaa sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen. Rajoitustoimenpiteet ovat lähtökohtaisesti kuitenkin vain lastensuojeluviranomaisen tai sijaishuoltoyksikön vastaus oireeseen eikä vastaus itse luvattoman poissaolon syihin ja aiheuttajiin. Toistuvat luvattomat poissaolot kuitenkin muodostavat selkeän ongelman sijaishuollon toteutumisessa. Ongelmien ilmetessä vastuu sijaishuollon puutteisiin puuttumisella on lastensuojelusta vastaavalla toimielimellä. Ongelmaan puuttumisen ensisijainen keino on ohjaus. Mikäli korjausta ongelmaan ei määrääjässä tapahdu, on lapsi tarvittaessa siirrettävä tämän tarpeita vastaavaan sijaishuoltopaikkaan⁴⁹⁰.

7.4 Riskiarvio- ja tarkistuslomake

Suomessa ei yleisesti ole käytössä luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvää riskiarviotyökalua tai – lomaketta. Samanaikaisesti Poliisihallituksen niin kutsuttu virka-apuohje luvattomista poissaoloista toteaa, että luvaton poissaolo on ensisijaisesti lastensuojelutehtävä, mikäli lapsen *”ei epäillä olevan*

⁴⁸⁹ mm. dnrot: EOAK/6545/2017, EOAK/7024/2017, EOAK/356/2018 ja EOAK/846/2018

⁴⁹⁰ EOAK dnro 5449/2017.

*konkreettisessa vaarassa*⁴⁹¹.” Ottaen huomioon ohjeen sanamuoto sekä tässä tutkimuksessa todettujen pitkien ja toistuvien luvattomien sijaishuoltopaikasta suuren osuuden kaikista poissaoloista sekä luvattomaan poissaoloon kytkeytyvän rikollisuuden ja rikoksen uhriksi joutumisen alttiuden, tulisi luvattomia poissaoloja arvioida riskiarviolomakkeen avulla. Riskiarviolomake toimisi viime kädessä poliisin päätöksentekoa ohjaavana dokumenttina arvioitaessa kiireellisten toimien välttämättömyyttä tai niiden tekemättä jättämisiä.

Riskiarviolomake palvelisi kaikkia viranomaisia ja sidosryhmiä aina katoamishetkestä tai virka-avun pyytämisestä virka-apuilmoituksen ja siihen liittyvän tutkimuksen päättämiseen saakka. Tällöin lomake palvelisi tietojohtoista poliisitoimintaa yksittäistapauksessa ja yleisellä tasolla. Jälkikäteen arvioituna jokaisen ketjuun kuuluvan toimijan oikeusturvaa olisi myös mahdollista arvioida objektiivisesti. Ennen kaikkea lapsen tai nuoren turvallisuuteen vaikuttavat seikat tulisi systemaattisesti arvioida. Riskiarviolomakkeen yhteydessä olisi hyvä olla tarkistuslista toimenpiteistä, joita viranomaisten ja muiden toimijoiden tulisi tehdä luvattoman poissaolon alkamisesta aina luvattoman poissaolon päättymiseen ja siihen liittyvään ehdotettuun puheeksi ottamiseen saakka. Riskiarviolomakkeen täyttämällä poliisin ja muiden sidosryhmien toimenpiteet, kuten mahdolliset asuntojen tarkistamiset, voimakeinojen käyttäminen ja telepäätelaitteiden paikantamiset tai näiden toimenpiteiden tekemättä jättäminen olisivat puolusteltavissa. Lomakkeen täyttäminen ei poissulkisi PATJA-kirjausohjeen vaatimuksia.

Riskiarviolomakkeen sisältöä ja käytettävyyttä pohdittaessa, tulisi kehittämistyö perustaa jo olemassa olevaan tietoon luvattomista poissaoloista. Käytettävissä on jo tehdyt tieteelliset ja empiiriset tutkimukset ulkomailta sekä muun muassa tämä käsillä oleva tutkimus. Olemassa olevan tiedon valossa suomalaisessa riskiarviolomakkeessa tulisi olla esimerkiksi oma kohtansa toistuvalla luvattomalle poissaololle. Toistuvan luvattoman poissaolon merkintä toimisi herätteenä aiempaan poissaoloon liittyvien yksityiskohtien, kuten aiemmat löytymispaikat ja mukana olleet henkilöt, tarkastamisessa ja mahdollisen kasvaneen riskin arvioinnissa. Toistuvasti luvatta poistuvien nuorten kohdalla tulisi erityisesti arvioida sisältääkö uusi poistuminen poikkeuksellisia piirteitä, joilla voi olla vaikutusta riskiarvioon. Toistuva poissaoleminen jo itsessään nostaa luvattomaan poissaoloon liittyvää riskiä⁴⁹² ja tähän liittyvät poikkeukselliset piirteet ovat omiaan vielä korottamaan luvattoman poissaolon aikaista lapseen tai nuoreen kohdistuvaa riskiä. Viittaus toistuvaan luvattomaan poissaoloon olisi luvattoman poissaolon päättyessä myös yksi puheeksi ottamisen peruste nuoren kanssa.

⁴⁹¹ Poliisihallituksen ohje POL-2015-231.

⁴⁹² Euroopan komissio 2013:55.

Belgiassa on käytössä riskinarviointilomake, joka tehdään jokaiselle kadonneelle (ml. luvattomat poissaolot) lapselle. Lomake on kuusikohtainen ja siinä arvioidaan riskiä seuraavien kriteerien mukaisesti:

- Ikä (alle 13 vuotiaan kohdalla viranomaisilla on suurempi valmius kuin 17 vuotiaan kohdalla)
- kadonnut on fyysisesti tai henkisesti sairas/rajoittunut
- kadonnut tarvitsee lääkkeitä tai hoitoa
- saadun tiedon perusteella kadonneen henki voi olla vaarassa
- saadun tiedon mukaan katoamiseen liittyy ulkopuolinen osapuoli tai on syytä epäillä kadonneen olevan/joutuvan rikoksen uhriksi
- katoamiseen liittyy piirteitä, jotka eivät jollain tavalla ole kadonneelle normaalia käyttäytymistä⁴⁹³.

Kyseistä lomaketta käytetään edellä mainitulla tavalla kaksisuuntaisesti perustelemaan kiireellisiä toimenpiteitä ja toisaalta perustelemaan miksi joihinkin toimenpiteisiin ei ole välittömästi ryhdytty. Aiemmin tässä tutkimuksessa on esitelty PATJA-aineistossa esille tulleita riskitekijöitä, joiden perusteella osaa suomalaisista luvattomista sijaishuoltopaikoista poissaolemisia tulisi myös käsitellä kadonneina henkilöinä. Osa suomalaisista havainnoista menee yksi yhteen belgialaisen riskinarviointilomakkeen riskiä korottavien tekijöiden kanssa. PATJA-aineistossa esille tuli toistuvasti ainakin lääkkeiden ja hoidon tarve sekä mielenterveydelliset häiriöt. Sekä Suomessa, Islannissa⁴⁹⁴ että Belgiassa⁴⁹⁵ myös taipumus seksuaaliseen kanssakäymiseen itseään vanhempien henkilöiden kanssa nousi esille terveyttä vaarantavana tekijänä. Suomalaisessa havaintomateriaalissa myös aggressiivinen ja impulsiivinen käyttäytyminen olivat tekijöitä, joilla saattaa olla vaikutusta riskinarviointiin.

Lomakkeeseen yhdistettävä tarkistuslista puolestaan tukisi erityisesti luvattomaan poissaoloon liittyviä kirjausteknisiä ja lainsäädännöllisiä osa-alueita sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyön tarpeita. Tarkistuslistassa otettaisiin huomioon, että virka-avun pyytäminen täyttää nykyiset muotomääräykset ja että rekisteriin tehtävät kirjaukset olisivat oikein tehty. Tämä palvelisi sekä viranomaisten että

⁴⁹³ Van Wymersch 2013.

⁴⁹⁴ Fylkisson 2018.

⁴⁹⁵ Van Wymersch 2013.

kohdehenkilöiden oikeusturvaa ja ilmoituksen laadullisia vaatimuksia. Tarkistuslista sisältäisi kohdat siihen, että tarvittavat etsintäkuulutukset tulevat laadituiksi ja ovat voimassa riittävän ajan sekä tulevat aikanaan myös peruutetuksi. Lomakkeen avulla varmistuttaisiin myös tiedonkulusta sijaishuoltopaikan, lastensuojelun, tutkivan poliisiyksikön ja mahdollisen nuoren löytäneen poliisiyksikön välillä sekä seurattaisiin puheeksi ottamisen toteutumista. Vastaavanlaisia tarkistuslistoja käytetään yleisesti poliisissa muun muassa esitutkintapöytäkirjojen laadun seuraamisen ja varmistamisen välineenä.

Yksi tarkistuslistan ja riskiarviolomakkeen funktio olisi siis palvella nuorta, sijaishuoltopaikkaa, lastensuojelua ja poliisia luvattoman poissaolon päättyessä. Tehtyjen havaintojen perusteella osa virka-apuilmoituksista tai niiden päätöstiedoista sisältää itsessään sellaista tietoa, että poliisin tulisi varmistua kaikkien asiaan liittyvien tahojen kanssa yksittäisen lapsen ja nuoren turvallisuuden tai turvattuuteen vaikuttavasta tekijöistä puheeksi ottamisen kautta. Vuosina 2013–2014 tehtyjen virka-apupyynnöiden ja niistä kirjattujen virka-apuilmoitusten joukossa oli esimerkiksi tietoja selkeästä lapseen kohdistuvasta laiminlyönnistä tai jopa lapsen kaltoinkohtelusta sijaishuoltopaikassa. Lapsen lähipiiriin liittyvät riskit puolestaan olivat erittäin yleisiä. Yleisesti voidaan myös todeta, että luvaton poissaoleminen on lähtökohtaisesti turvaton asiointila.

Vaikka luvaton poissaolo itsessään ei siis olekaan poliisille ensisijaisesti kuuluva tehtävä, liittyy ilmiöön paljon osatekijöitä, jotka nykyisellään jäävät piiloon tai niihin ei kiinnitetä huomiota. Näiden seikkojen vuoksi riskiarvio- ja tarkistuslomake sekä puheeksi ottaminen voivat toimia lasten ja nuorten kokonaisturvallisuutta vahvistavina toimina.

Poliisin tulisi aina pyrkiä selvittämään luvattoman poissaolon syitä, sillä luvattomaan poissaoloon puuttumalla poliisi ennalta estää muiden poliisille kuuluvien tehtävien syntymistä. Tehdyillä toimilla voidaan paljastaa myös piilorikollisuutta ja vahvistaa lasten ja nuorten luottamusta poliisin ja viranomaistoimintaan yleisesti.

7.5 Varsinainen virka-aputoiminta ja toimijoiden välinen yhteistyö

Luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyviin toimiin ja vastuunjakoon liittyy suurin erimielisyys tai näkemysero kaikkien toimijoiden kesken. Varsinaista toimijoiden välistä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä ei ole tässä tutkimuksessa tutkittu. Toimijoiden välinen yhteistyö tai pikemminkin sen puut-

tuminen näkyy kuitenkin selkeästi PATJA:an kirjatusta tiedosta sekä havainnosta siitä, että kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja luvattomasta poissaolosta ei sinne kirjata.

Poliisin ohjeistuksen näkökulmasta luvattomissa poissaoloissa kyse ei ensisijaisesti ole poliisille kuuluvasta tehtävästä vaan kyse on ensisijaisesti lastensuojelutehtävästä. Ohjeistuksesta huolimatta myös virka-avun antamiseen ja sen sisällön määrittämiseen liittyy haasteita. Poliisi on oman linjansa valinnut ja pelkästään lainsäädäntöön nojaten linjaukseen löytyy säädöspohja. Linjaus kuitenkin ohjaa poliisin passiiviseen viranomaisrooliin, joka ei ole omiaan toteuttamaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Lapsen oikeuksien sopimus, johon tämä periaate on kirjattu, on Suomessa laintasoisesti voimaan saatettu asiakirja. Tähän peilaten poliisin ohjeistus ei myöskään ole ainakaan lain hengen mukainen. Samalla tavoin linjaus on vastoin poliisilain henkeä ottaen huomioon poliisilain 1 §:n aktiivisen yhteistyövelvoitteen.

PATJA-aineistoon nojaten virka-apupyyntöjen kohteena olevien lasten nuorten kuljettaminen ja usein myös heidän löytämisensä sekä kiinniotto eivät useinkaan olisi mahdollista kuin turvallisuusalan ammattilaiselta ja näiltä löytyvällä kalustolla sekä käytössä olevilla toimivaltuuksilla. Useat luvattoman poissaolon eri vaiheeseen liittyvät toimenpiteet kuuluvat poliisille eikä niitä voida yksityistää tai ulkoistaa. Lieneekö vallitsevan asiointilan syy, että myös yksityiset palveluntuottajat ovat lastensuojelualalla heränneet esimerkiksi kuljetusten turvaamiseen liittyvään tyhjiöön. Tätä väitöskirjaa kirjoitettaessa alalla on ainakin kaksi tunnettua kuljetuspalvelujen tarjoajaa⁴⁹⁶. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen suorittamissa tarkastuksissa on tullut esille, että yksityiset sijaishuoltopaikat ovat myös aktiivisesti käyttäneet Kultainen noutaja- kuljetuspalvelua⁴⁹⁷. Kuljetuspalveluiden käyttöön tulee merkittävä lainsäädännöllinen rajoitus, kun 1.1.2020 voimaan astuva lastensuojelulain 69 a § määrittää luvatta poistuneiden lasten kuljettamisen lapsen sijaishuoltopaikan vastuulle.

Poliisi ei voi kieltäytyä suorittamasta sille suoraan laissa määriteltyjä tehtäviä kuten kadonneen henkilön etsintää sekä rikosten ja häiriöiden ennalta estämistä. Poliisilaki kuitenkin antaa poliisille mahdollisuuden priorisoida tehtäviä sekä eräissä tapauksissa myös luopua suoritettavasta toimenpiteestä. Tässä tutkimuksessa on osoitettu, että luvatta sijaishuoltopaikasta poistumisissa on usein käsillä kadonneen henkilön etsinnän edellytykset. Luvattomaan poissaoloon myös liittyy tai saattaa liittyä rikollisen toiminnan ja häiriökäyttäytymisen ulottuvuus. Vallalla

⁴⁹⁶ ks. Turvallinen kuljetus (<http://turvallinenkuljetus.fi/>) ja Kultainen Noutaja (<https://www.kultainennoutaja.fi/>).

⁴⁹⁷ EOAK Dnro 6546/2017, EOAK Dnro 5500/2017, EOAK Dnro 5681/2017 ja EOAK Dnro 7024/.

olevasta Poliisihallituksen ohjeistuksesta ja tulkinnasta huolimattakin kahden vuoden tarkastelujakson aikana 1548 poissaoloa päättyi jonkinasteiseen poliisin väliintuloon. Luvattoman poissaolon pysäyttäminen näyttäisi siis vahvasti jossain vaiheessa lankeavan poliisille kuuluvaksi tehtäväksi. Lisäksi PATJA-aineiston perusteella 2466 luvaton poissaolo eli 39 % kaikista tarkastelluista poissaoloista päättyi siten, että kirjausten perusteella poliisin tietoon ei tule poissaolon päättymistä. On todennäköistä, että useampikin luvaton poissaolo päättyi poliisin toiminnan ansiosta. Toisaalta selvittämättä jääneet 39 % omalta osaltaan myös kuvastaa poliisin suhtautumista ilmiöön kokonaisuutena.

Kadonneen henkilön etsinnän ja virka-aputoiminnan rajapinnan lisäksi luvattoman poissaolon ennalta estämistä ja viranomaisyhteistyötä on tässä tutkimuksessa tarkasteltu poliisille poliisilain 1 §:n mukaisen yhteistyövelvoitteen kautta, jonka mukaisesti poliisilla on velvoite *toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.*” PATJA-materiaalin perusteella poliisilla on paljon luvattomiin poissaoloihin sekä poissaolijoihin liittyvää tietoa, joka olisi mahdollista siirtää luvattomien poissaolojen päämäärätietoiseen ja tietojohitoiseen ennalta ehkäisyyn tai estämiseen ja luvattomien poissaolojen nopeampaan katkaisuun. Poliisin on tässä tutkimuksessa kuvattulla tavalla helppo tunnistaa ja tilastoida ne sijaishuoltopaikat, joista poistutaan säännöllisesti. Nämä haasteet tai mahdolliset epäkohdat olisi mahdollista nostaa esiin valvovien viranomaisten sekä lapsia sijoittavien kuntien kanssa.

Poliisitoiminnan lisäksi luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvä kokonaisprosessi kaipaa uudelleen tarkastelua. Eduskunnan oikeusasiamies on omissa ratkaisuissaan ottanut kantaa poliisin lastensuojeluviranomaiselle antamasta virka-avusta luvatta poistumistapauksissa. Nämä kanteluratkaisut eivät ole olleet omiaan edistämään lastensuojelulain tarkoitusta ja lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumista:

EOA Dnro 701/4/08. Yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajaa oli saanut lastensuojeluviranomaiselta ohjeeksi pyytää virka-apua poliisilta lapsen kieltäytyessä palaamasta sijaishuoltopaikkaan. Kyseisessä tapauksessa oikeusasiamies katsoi, että virka-avun pyytäjä ei ollut viranomainen vaan yksityinen taho. Kyseisessä tapauksessa yksityisen sijaishuoltopaikan henkilökuntaa ei voi rinnastaa sosiaalihuollon viranomaiseen.

Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kysymys oli poliisilain 40 §:n 1 momentin tarkoittamasta virka-avusta yksityiselle. Tällaisen virka-avun antamisen on mahdollista vain, kun oikeuden loukkaus on ilmeinen. Tässä ratkaisussa Oikeusasiamies piti perustellumpana menettelyä, jossa virka-apupyynnön poliisille olisi esittänyt lastensuojeluviranomainen. Oikeusasiamies kiinnitti asiassa poliisilaitoksen huomiota virka-avun antamisen edellytysten riittävään selvitykseen.

Kyseisen kanteluratkaisun osalta oikeusasiamiehen pohdinta on jäänyt ainoastaan vanhentuneen poliisilain 40 §:n 1 momentin varaan eikä siinä ole otettu huomioon esimerkiksi kiireellisempää kadonneen henkilön etsintää, josta säädetään poliisilain 1 §:n 1 momentissa. Myös myöhemmissä ratkaisuissakin kiiretilanteet on ohi-tettu ja asiaa on lähestytty ainoastaan virka-avun antamisen näkökulmasta, jolloin tulkinta perustuu sosiaalihuoltolain, lastensuojelulain ja poliisilain ketjulle⁴⁹⁸.

Tämä luvattoman poissaolon lainsäädännöllinen ketju ei ole ollut yksinkertainen ja selvä edes ylimmille laillisuusvalvojille:

EOA Dnro 114/4/04. Apulaisoikeusasiamies otti kantaa poliisin toimivaltuuksiin virka-apupyynnön perusteella asuntoon tehdyssä (koti)etsinnässä. Valtion koulukodin johtaja oli esittänyt poliisille virka-apupyynnön kolmen koulukotiin sijoitetun lapsen kiinni saamiseksi.

Virka-apupyyntöön liittyvän toimivallan osalta apulaisoikeusasiamies totesi, että poliisilla oli silloisen poliisilain 40 §:n mukaisesti velvollisuus antaa virka-apua toiselle viranomaiselle. Valtion koulukodeista annetun asetuksen 29 §:n mukaisesti laitoksella on oikeus saada sen tehtäviensä hoitamiseksi virka-apua siten kuin sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään. Tältä osin kyse on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:n mukaisesta oikeudesta saada virka-apua tehtäviensä suorittamiseksi muilta viranomaisilta.

Edellä mainitussa kanteluratkaisussa valtion koulukodeista annetun asetuksen 29 §:ää on tulkittu olevan kaikissa olosuhteissa virka-avun pyytämiseen oikeuttava säännös. Kyseisessä säännöksessä kuitenkin todetaan, että virka-apua on oikeus saada valtion koulukotien tehtävien hoitamiseksi. Virka-avun pyytämiseen lapsen tai nuoren luvatta sijaishuoltopaikasta poistumiseen oikeuttaa lastensuojelulain 45 §. Tätä säännöstä ei ole otettu huomioon kanteluratkaisussa lainkaan. Valtion koulukodeilla ei ole kyseisen säännöksen luomaa toimivaltaa päättää sinne sijoitetun lapsen olinpaikkaa, sillä valtion koulukotiin sijoitetaan lapsia kuntien tai kuntayhtymien tekemien päätösten mukaisesti.

Nykyinen ohjeistus ja virka-apupyyntöön perustuva järjestelmä rajaavat siis suuren osan sijaishuoltopaikoista kierrättämään virka-apupyynnön lastensuojeluviranomaisen tai sosiaalipäivystyksen kautta hätäkeskukseen ja siitä poliisille tai alueellisesti sovittuna suoraan poliisille. Ahtaan tulkinnan mukaan sijaishuoltopaikoista ainoastaan joillain kunnallisilla sijaishuollon yksiköillä on mahdollisuus pyytää suoraan virka-apua lapsen tai nuoren luvattomiin poissaoloihin. Yksityiset palveluntuottajat ja valtion koulukodit eivät virka-apua voisi pyytää lastensuojelulain 45 §:n tulkinnan mukaisesti.

⁴⁹⁸ Ks. kuvio 3 s. 85.

Virka-apupyynnön esittämiseen oikeutettujen toimijoiden listan laajentaminen olisi ongelmallinen poliisilain virka-apusäännösten ja myöskin lastensuojelulain 45 §:n kannalta. Tältä osin useasti aiemmin esittämäni ajatus kaikkien tai tiettyjen luvottomien poissaolojen luokittelu kadonneiksi henkilöiksi tekisi toimintakäytännöistä suoraviivaisempia⁴⁹⁹. Kyseinen käytäntö olisi omiaan poistamaan nykyisen tulkinnan, joka ei täysimääräisesti toteuta lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Toimintakäytännön muuttaminen myös osoittaisi luvottomien poissaolojen riskien tunnistamista ja tunnustamista.

7.6 Lopuksi

Tutkimuksessa on lähestytty luvattomia sijaishuoltopaikasta poissaolemisia kansainvälisen vertailun, kansallisen lainsäädännön sekä lakia alemman asteisen sääntelyn ja kvalitatiivisen sekä kvantitatiivisen rekisteritutkimuksen kautta. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen materiaali on lähtöisin PATJA:sta ja siltä osin tutkimus vastaa ilmiöön liittyviin kysymyksiin erityisesti poliisin näkökulmasta käsin. Viranomaistoiminnan keskiössä tässä tutkimuksessa ovatkin erityisesti poliisin toiminta- ja kirjaamiskäytännöt.

Koko suomalaisen luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen kannalta tutkimus tuo esiin uutta tilastotietoa ja havaintoja tosiasiallisista poissaloista ja siihen liittyvästä viranomais- ja sidosryhmätoiminnasta. Näistä kaikista osatekijöistä on pystytty nostamaan esiin johtopäätöksiä vallitsevasta tilanteesta sekä kehittämishdotuksia joidenkin käytäntöjen muuttamiseksi tai parantamiseksi. Erityisesti lakia alemman asteisen tason sääntely sekä toiminta- ja kirjaamiskäytännöt kaipaavat jatkossa suurinta huomiota. Lienee perusteltua sanoa, että osittain kyse on myös vaadittavasta asennemuutoksesta. Samanaikaisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteuttaminen on sivuutettu.

PATJA-aineisto tekee aiemmin tutkimattoman ilmiön näkyväksi. Kaikkien toimijoiden toimintakäytännöt luvattoman poissaolon alkamisesta aina luvattoman poissaolon päättymiseen tulevat uudella tavalla esille PATJA-aineiston avulla. Tehty tutkimus tuo esille kehittämiskohteita ja selkeitä puutteita sekä nostaa esille jatkotutkimustarpeita luvattomaan sijaishuoltopaikkaan liittyen. Tehty tutkimus osoittaa, kuinka vähän aiheesta tällä hetkellä tiedetään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on aiheeseen liittyen viime aikoina omissa ratkaisuisaan sivunnut luvattomiin poissaoloihin liittyviä haasteita ja epäkohtia, joten tältä osin aihe on tutkimuksen rinnalla myös ylimpien laillisuusvalvojen

⁴⁹⁹ ks. kuvio 4.

mielenkiinnon kohteena. Erääseen eduskunnan oikeusasiamiehen puuttumaan sääntelemättömään ja perustuslain vastaiseen tilaan on myös tehty merkittävä lainsäädännön muutos tämän väitöskirjan kirjoittamisen viimeistelyvaiheessa. 1.1.2020 voimaan astuva lastensuojelulain 69 a § säännös tulee kieltämään yksityisten palveluntuottajien suorittamat luvattomien poissaolijoiden kuljetukset ja velvoittamaan tämän tehtävän sijasihuoltopaikkojen vastuulle.

Jatkoa ajatellen tämä tutkimus luo raamit ilmiölle, jota toivottavasti tutkitaan ja viranomaistoimin kehitetään jatkossakin. Ilmiöön liittyviin tunnistettuihin viranomaistoiminnan epäkohtiin ja/tai haasteisiin olisi syytä tarttua erityisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen korostamiseksi ja kokonaisvaltaisemman lapsen edun käsitteen hahmottamiseksi. Tässä tutkimuksessa ei tilastojen ja rekisteritutkimuksesta johdettujen havaintojen lisäksi ole mitenkään käyty läpi luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvää inhimillistä puolta ja luvattomien poissaolojen aiheuttamia vahinkoja lapsen tai nuoren kehitykselle. Nämä ovat juuri niitä seikkoja, jotka vielä paremmin kuvaisivat lapsen edun vastaisuutta.

Lapsen tai nuoren kehityksen ja turvallisuuden vaarantumisen lisäksi luvaton poissaolo vaikuttaa välittömästi tai välillisesti lukuisiin muihin ihmisiin kuin poissaolijaan itseensä. Poissaolemiseen liittyvät potentiaaliset ja toteutuneetkin riskit sekä muut mahdolliset vaikutukset saataisiin selville lapsia haastatteleamalla sekä heitä aidosti kohtaamalla. Puheeksi ottaminen onkin yksi tässä tutkimuksessa esitetty viranomaistoiminnan kehittämisehdotus. Kyse on paitsi turvallisuuden varmistumisesta myös lapsen oikeudesta osallisuuteen ja omaan elämäänsä vaikuttamiseen. Tästä samasta kuulemisen ja kohtaamisen lähtökohdasta käsin luvaton poissaoloa voisi tutkia myös lapsilähtöisesti empiirisenä tutkimuksena.

Luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvät käytännöt ovat monelta osin kehittymättömät ja toimijoiden väliset käytännöt vaihtelevat sekä alueellisesti että kansallisesti. Poliisiasian tietojärjestelmään (PATJA) kirjatun aineiston perusteella jää vaikutelma, että viranomaiset ja muut toimijat eivät aktiivisesti pyri pysäyttämään luvaton sijaishuoltopaikasta poissaolemista eivätkä myöskään pyri ennalta estämään toistuvia luvattomia poissaoloja. Luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta jää vaikutelma, että kyseessä on lastensuojeluun ja sijoitettuihin lapsiin liittyvä erityispiirre, joka ei kuulu kenenkään toimijan toimialaan. Vastuiden ja roolien epäselvyyttä on viime aikoina sivuttu myös laillisuusvalvonnassa ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuisissa. Vastuiden ja roolien epäselvyys käy esille ratkaisuisissa EOAK dnro 356/2018 ja EOAK dnro 846/2018, joissa sijaishuoltopaikka moittii sekä poliisin että sijoittajakunnan passiivisuutta yli kolme kuukautta kestäneen poissaolon aikana.

Luvattomia poissaoloja koskeva rekisteritutkimus osoitti, että virka-avun antamisesta ja varsinaisesta luvattomasta poissaolosta tehtävät kirjaukset eivät useinkaan mene PATJA-kirjausohjeen mukaisesti. Keskeisinä havaintoina voidaan todeta, että kirjaamiskäytännöt eivät ole kansallisesti yhtenäisiä, saadut tunnusluvut eivät ole luotettavia eivätkä PATJA:an kirjatut tiedot kaikilta osin toteuta osapuolten oikeusturvan täysimääräistä toteutumista. Samanaikaisesti tutkimuksen tilastot ja virka-apuilmoituksista tehdyt havainnot ovat tuoneet uutta tietoa tästä lasten luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvästä ilmiöstä.

Tilastot ja havainnot myös luovat perustan johtopäätökselle, että lasten luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvässä nykytilanteessa on kehittämisen varaa usealla osa-alueella. Kritiikistään huolimatta tilastot ovat yhdestä näkökulmasta saatu määrällinen totuus poissaolojen määrästä ja kestoista. Näihin tilastoihin ja havaintoihin perustuen on helppo todeta, että kyseessä ei ole pieni ilmiö, mitataan sitä sitten yksittäisinä tapahtumina, poissaolovuorokausina, poissaolojen kustannuksina, sijaishuollon tavoitteiden toteutumattomuudella tai inhimillisinä haittoina ja vahinkoina.

Tehty tutkimus ei ilmoitusten ja toimintakäytäntöjen laadullisten puutteitten takia ole kattava kokonaiskuva koko luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen ilmiöstä. Yksi PATJA-ilmoituksista johdettujen tilastojen ja laadullisten havaintojen keskeinen huomio onkin, että tilastot eivät kerro ilmiön kaikkien osa-alueiden tosiasiallista laajuutta. Mikäli poliisin kirjaamiskäytäntöjä kehitetään jo tämän tutkimuksen pohjalta, saadaan ilmiöön suhtautumisessa aikaan selkeä muutos. Omalta osaltaan tämä aiheuttaa myös uuden tilastoharhan, sillä tulevaisuuden tilastot eivät enää kaikilta osin ole vertailukelpoiset tämän tutkimuksen tilastojen kanssa. Virka-apuilmoituksia ja niiden laatua voisi siis jatkossa tutkia myös seurantalutkimuksen muodossa.

Tehty tutkimus antaakin parhaiten vastauksia luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen oikeudellisiin kysymyksiin sekä poliisin toimintakäytäntöihin. Lisäksi tutkimus tuottaa uutta tilasto- ja havaintotietoa ilmiöön poliisin rekistereistä käsin. Tämä havaintotodellisuus on ikään kuin eräänlainen minimi siihen, minkälaisesta ilmiöstä luvattomassa sijaishuoltopaikasta poissaolemisessa on vähintään kyse. Kattavampi kokonaiskuva ilmiöön olisi saatavilla toisenlaisilla tutkimuksilla ja toisenlaisilla tutkimusmetodeilla ja – kysymyksillä. Tältä osin tässä tutkimuksessa läpikäyty 200 nuoren otantatutkimus toimii mielenkiintoisena pohjustuksena aiheeseen liittyvää jatkotutkimusta pohtiville. Samanaikaisesti tämä tutkimus tarjoaa perusteltuja kehittämisehdotuksia yhteiskunnassamme havaittuun aukkoon lapsen edun turvaamisessa ja lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen

ymmärtämisen haasteesta. Yhtä kaikki luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on kokonaisvaikutuksiltaan ja -kustannuksiltaan⁵⁰⁰ merkittävä ilmiö, jota olisi syytä tutkia vielä tarkemmin.

Lastensuojeluviranomaisten ja sijaishuoltopaikkojen käytäntöjä sivutaan tässä tutkimuksessa lähinnä virka-apuilmoituksiin kirjatun totuuden kautta. Osa lastensuojelutoimijoiden käytännöistä on jäänyt tutkimusasetelman vuoksi käsittelemättä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK dnro 1002/2016 on viitattu esimerkiksi Helsingin kaupungin käytäntöön koskien Helsingissä tavattujen helsinkiläislasten sijoittamista vastaanotto-osastolle odottamaan noutoa takaisin varsinaiseen sijaishuoltopaikkaan. Tätä käytäntöä tukeva tilastohavainto oli johdettavissa myös PATJA-aineistosta, mutta johtuen Helsingin poliisilaitoksen virka-apuilmoitusten puutteellisista kirjauksista, ei tällaisen sovitun käytännön olemassaoloa voitu vahvistaa PATJA-aineiston perusteella. Vastaava tutkimus olisi siis mahdollista tehdä myös kuntien tai kuntayhtymien näkökulmasta käsin ottaen huomioon heidän oma ohjeistuksensa virka-avun pyytämiseen, peruuttamiseen ja mahdollisiin luvattoman poissaolon jälkeisiin toimenpiteisiin. Myös luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen kustannukset olisi mahdollista selvittää sijoittavien kuntien tietoja tutkimalla.

Luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen on lähtökohtaisesti turvaton asiain-tila ja vastoin lastensuojeluviranomaisen päätöstä. Jokaisen tilastoidun tai tilastoimattoman luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen takana on syy, jota ei tällä hetkellä riittävästi selvitetä. Jokaisesta luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta myös muodostuu tarina, josta ei ainakaan poliisin osalta tällä hetkellä olla kovinkaan kiinnostuneita. Tätä johtopäätöstä tukee havainto siitä, että 39 prosenttia luvattomista poissaoloista päättyy siten, että poliisi ei tule tietoiseksi tosiasiallista virka-avun peruuttamisen syytä. Tässä tutkimuksessa on myös osoitettu, että kaikki luvattomat poissaolot eivät pääty onnellisesti. PATJA-aineistoa läpikäydessä esille tuli yhden vuosina 2013–2014 luvattomasti poissaolleen nuoren kuolemaan johtanut tapaus. Hänen kuolemansa tapahtui luvattoman poissaolon aikana, mutta tätä tutkimusta varten rajatun vertailuajankohdan ulkopuolella. Tapaus kuitenkin tuli esille yhä tätä tutkimusta tehtäessä. Vertailuajan kohtana eteen tuli useita luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen aikaisia vakavia seksuaalirikosepäilyjä ja muutamia tapon yrityksiä. Tätä totuutta peilattaessa on syytä muistaa, että luvatta sijaishuoltopaikasta poissaolevat sekä edellä

⁵⁰⁰ Luvattoman poissaolon aikana maksetut hoitovuorokaudet, lastensuojeluviranomaisen kasvaneet kustannukset, poliisin kustannukset, mahdolliset sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset, mahdolliset rikosprosessin kustannukset sekä mahdolliset yksityisten palveluntarjoajien kustannukset.

mainittujen rikosten uhrit tai tekijät ovat alle 18-vuotiaita ja tapahtuma-aikaan heidän tulisi olla lastensuojeluviranomaisen määrittämässä sijaishuoltopaikassa.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikessa (viranomais)toiminnassa on otettava huomioon lapsen etu. Tässä tutkimuksessa on nostettu esiin lukuisia seikkoja luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen ketjun alusta loppuun saakka, jotka eivät ole lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen mukaisia. Käytännössä koko luvattomaan sijaishuoltopaikasta poissaolemiseen liittyvät käytännöt ja ajatusmaailma kaipaisivat uudistamista. Tässä tutkimuksessa on erityisesti korostettu luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolemisen tunnustamista osaksi kadonneiden henkilöiden luokittelua. Tämä ratkaisu itsestään poistaisi monta virka-apupyyntöön ja virka-avun antamiseen liittyvää lainsäädännöllistä tai ohjauksellista ongelmaa. Tällä olisi myös vaikutusta kirjaimiskäytäntöihin, joka mahdollisesta muutoksesta huolimatta kaipaishi erityishuomiota. Osa toimintatavan muutoksista olisi mahdollistaa käynnistää poliisista käsin ja osa muutoksista vaatisivat lainmuutoksia.

Poliisin ulkopuolelta myös lastensuojelutoimijoiden toimintatapojen muutokselle olisi kysyntää. Tässä tutkimuksessa viitatus eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut sivuavat tätä tulkintaa sekä sijoittajakuntien vastuun että sijaishuoltopaikkojen toimintakäytäntöjen osalta. Nykyinen asiointi ei juurikaan pureudu luvattomiin sijaishuoltopaikasta poissaoloihin.

Tiivistäen voidaan todeta, että luvattoman poissaolon kokonaistilanne on pilkottavissa seuraaviin elementteihin, jotka ovat ratkaistavissa yhdessä tai erikseen:

Lapsen oikeuksien näkökulmasta

1. Onko luvattomasti poissaolevien lasten erityiseen suojeluun ja huolenpitoon kiinnitetty riittävästi huomiota positiivisen erityiskohtelun kautta lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta toteuttaen⁵⁰¹?
 - a. Luvaton poissaolo kohdistuu erityisen suojelun tarpeessa olevaan ihmisryhmään, mutta lapsen oikeuksien vastaisesti poissaoloa ei rinnasteta samalle tasolle muiden katoamisten kanssa.
 - b. Lapsen luvaton poissaolo usein rinnastuu lapsen oikeuksien vastaisesti samalle tasolle kuin aikuisen omaehtoinen katoaminen.

⁵⁰¹ Pajulammi 2014:298.

- c. Lapsen oikeuksia suojeluun ei toteuteta täysimääräisesti luvattoman poissaolon pysäyttämiseksi, jälkihoidossa ja ennalta estävään toimintaan tähtäävissä toiminnoissa.

Virka-apun antamisen näkökulmasta

1. Onko luvaton sijaishuoltopaikasta poissaoleminen poliisin antamaa virka-apua lastensuojeluviranomaiselle vai kadonneen henkilön etsintää?
 - a. Asia olisi ratkaistavissa poliisihallituksen ohjeita päivittämällä.
2. Miten luvattomat sijaishuoltopaikasta poissaolemiset luokitellaan PATJA:an?
 - a. Asia olisi ratkaistavissa PATJA:n ja PATJA-kirjausohjeen päivittämisellä sekä asia tulisi huomioida PATJA:n korvaavan VITJA-järjestelmän kokonaisuudistuksessa.

Virka-apun pyytämisen näkökulmasta

1. Ketkä kaikki voivat pyytää virka-apua lastensuojelulain 45 §:ään vedoten?
 - a. Nykyisellään säännös jättää tulkinnanvaraiseksi kunnallisten sijaishuoltoyksiköiden oikeuden pyytää virka-apua.
 - b. Yksityiset sijaishuoltoyksiköt ja valtion koulukodit eivät voi virka-apua pyytää, vaikka poliisihallitus ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat näin todenneet.

Kadonneen henkilön etsinnän ja virka-aputoiminnan näkökulmasta

1. Miten ohjeissa mainittua luetteloa poliisin aktiivisten etsintätoimenpiteiden aloittamisen perusteista saatisiin hyödynnettyä kriteerit täyttävissä luvattomissa poissaoloissa?
 - a. Nykyisellään luetteloa ei sovelleta, vaan lähtökohtaisesti kaikki luvattomat poissaolot käsitellään virka-aputehtävänä eikä kadonneen henkilön etsintänä ja tutkintana.

Kirjaamis- ja toimintakäytäntöjen näkökulmasta

1. Miten tässä tutkimuksessa havaitut kirjaamiskäytäntöjen epäkohdat saadaan poistettua?

- a. Nykyisellään ilmoituksissa on tutkimuksessa todettuja puutteita niiden sisällöissä, päivittämisessä, tutkinnan päätöstiedoissa, etsintäkuulutuksissa, teon tarkenteissa sekä usean henkilön tai usean poissaolon kirjaamisessa yhteen ilmoitukseen.
2. Miten tässä tutkimuksessa esitetyt toimenpiteet kuten ennalta estävät toimet, puheeksi ottaminen sekä riskiarvio- ja tarkistuslomake saadaan implementoitua?
 - a. Nykyisellään poliisi ja mahdollisesti muutkaan toimijat eivät aktiivisilla ja näkyvillä toimilla pyri ennalta estämään luvattomia poissaoloja eivätkä pyri selvittämään luvattomaan poissaoloon liittyviä nuoren turvallisuuteen vaikuttavia seikkoja.
3. Voidaanko tiedonkulkua ja automaattista tietojenvaihtoa kehittää tässä tutkimuksessa esitetyn mukaisesti?
 - a. Nykyisellään tieto ei kulje ja kirjaukset jäävät puutteelliseksi, ilmoitukset jäävät auki ja päivittämättä sekä etsintäkuulutukset jäävät perusteettomasti voimaan. Automaattinen tietojenvaihto olisi omiaan vähentämään viiveitä.

On oletettavaa, että osa tässä tutkimuksessa mainituista asioista kokee lieviä muutoksia PATJA:sta VITJA:an siirtymisen myötä. VITJA-uudistuksessa kyse on teknisestä muutoksesta, joka ei muuta poliisin toimintakäytäntöjä tai suhtautumista luvattomiin sijaishuoltopaikasta poissaoloihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisut ovat olleet yksi iso askel lapsen oikeuksia suojaavampaan suuntaan. Lienee pitkälti oikeusasiamiehen kanslian ansiota, että lastensuojelulakiin on jo tehty muutoksia luvattomasti sijaishuoltopaikasta poistuneiden lasten kuljetusvastuuseen liittyen.

Tulevan hallituksen uudet sote- ja maakuntalinjaukset saattavat myös vaikuttaa asiointilaan, mutta vaikutukset tutkittuun aiheeseen jäänevät lastensuojelun toimivaltakysymyksiin järjestämisvastuun ja virka-avun pyytäjän määrittämisen osalta. Mahdollisesti perustettavilla maakunnilla on myös lähtökohtaisesti mahdollisuus tuottaa tarkempia ja kattavampia tilastoja luvattoman poissaolon kokonaiskuvasta kuin nykyillä 311 kunnalla.

Käynnissä oleva LAPE-muutosohjelman erityis- ja vaativan tason palveluiden muutokset puolestaan kohdistuvat useisiin luvattomasti poissaoleviin lapsiin ja nuoriin. Muutosohjelmalla olisi valmiudet tehokkaasti vastata luvattomasti poissaolevien lasten tarpeisiin eri ammattiryhmien ja toimijoiden välisen yhteistyön

avulla. Muutosohjelma korostaa tukea ja sen oikea-aikaisuutta. Luvattoman sijaishuoltopaikasta poissaolon päättymisen voisi nähdä oikea-aikaiseksi tuen tarjoamisen ja väliintulon ajankohdaksi. Tältä osin kyse on tahtotilasta ja lopulta luvattomien sijaishuoltopaikasta poissaolemisten muodostamien haasteiden ja ongelmien tunnustamisesta.

Tässä tutkimuksessa kerättyä tietoa olisi mahdollista myös laajemmin hyödyntää tiedeyhteisön ohella lastensuojelu- ja muiden yhteiskunnallisten palveluiden kehittämässä sekä muussa jatkotutkimuksessa. Mahdollisissa jatkotutkimuksissa tai lastensuojelun tilaa arvioivissa selvityksissä tämä tai vastaavalla tavalla tehty tutkimus tarjoaisi yksityiskohtaista tietoa luvattomista poissaoloista myös mikro-
tasolla. Yhtenä ulottuvuutena olisi haastattelu tai case study – tyylinen tutkimus valikoiduille lapsille ja nuorille ja/tai valikoituihin sijaishuoltopaikkoihin. Vaihtoehtoisesti tietojen luovuttamista voisi harkita valvoville viranomaisille, joihin lu-
keutuvat aluehallintovirastot, Valvira, eduskunnan oikeusasiamies sekä kunnat, joiden alueella sijaishuollon yksiköt toimivat⁵⁰². Tietoa luvattomasta sijaishuoltopaikasta poissaolemisesta on olemassa. Kyse on enemmänkin siitä, halutaanko ai-
hetta tutkia ja selvittää vielä tätäkin laajemmin.

⁵⁰² Lastensuojelun käsikirja 2017b.

Lähteet

Aaltonen, Mikko (2010). Nuorten aikuisten koulupudokkuus, työttömyys ja väkivaltarikollisuus – väkivallan tekijät ja uhrin kansallisesti edustavan rekisteriaineiston valossa. *Oikeus* 2010/3, 220–247.

Aarnio, Aulis (2006). *Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki: Sanoma Pro.

Aer, Janne (2012). *Lastensuojeluoikeus*. Helsinki: Sanoma Pro.

Alasuutari, Pertti (2012). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Arajärvi, Pentti (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Helsinki: Alma Talent.

Araneva, Mirjam (2016). *Lapsen suojele*. Helsinki: Talentum Pro.

Arata, Catalina M (2000). From Child Victim to Adult Victim: A Model for Predicting Sexual Revictimization. *Child Maltreatment* 5, no. 1, 28–38.

Barkman, Johanna, Helena Inkinen, Sami Isoniemi & Pipsa Vario (2017). *Muutosvoimaa! – Kohti nuorten kokemusasiantuntijuutta lastensuojelussa*. Jyväskylä: Pesäpuu ry.

Booth, Robert E, Yiming Zhang & Carol F. Kwiatkowski (1999). The challenge of changing drug and sex risk behaviors of runaway and homeless adolescents. *Child Abuse & Neglect*. Volume 23, Issue 12, 1295–1306.

Bowden, Francesca & Ian Lambie (2015). What makes youth run or stay? A review of the literature on absconding. *Aggression and Violent Behavior* 25, 266–279.

Colvin, Emma, Kath McFarlane, Alison Gerad & Andrew McGrath (2018). ‘We Don’t do Measure and Quotes’: How Agency Responses Criminalise and Endanger the Safety of Children Missing in Care in New South Wales, Australia. *The Howard Journal* Vol 57 No 2, 231–249.

Crosland, Kimberly, Ruby Joseph, Lindsey Slattery, Sharon Hodges & Glen Dunlap (2018). Why youth run: Assessing run function to stabilize foster care placement. *Children and Youth Services Review*. Volume 85, 35–42.

Danielsson, Petri & Matti Näsi (2018). Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2017 – Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. *Kriminologian ja oikeuspolitiikan insituutti*. Katsauksia 31/2018.

Demokraatti (2018). Hallitus perustelee sote-uudistusta muun muassa sillä, että palvelujen järjestäminen tarvitsee leveät hartiat, koska kuntien kapeat hartiat eivät kykene yksin palveluita hoitamaan. Saatavissa 3.8.2018: <https://demokraatti.fi/leveat-hartiat-ja-muita-kehonosia/>.

Elonheimo, Henrik (2010). Nuorisorikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu. *Oikeus* 2010/2, 184-187.

Ervasti, Kaijus (2006). Oikeussosiologia tutkimusalana. Referee artikkeli: www.edilex.fi/lakikirjasto/6087.pdf.

Ervasti, Kaijus (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Referee artikkeli. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2011:XLIV s. 61.

Euroopan komissio (2013). Missing Children in the European Union Mapping, data collection and statistics- Saatavissa 3.8.2018: <http://missingchildren.europa.eu/catalog/documentid/158>.

Euroopan komissio (2017) Missing children and child alert mechanisms. Saatavissa 3.8.2018: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/missing-children-and-child-alert-mechanisms_en.

Finkelhor, David, Gerald T. Hotaling & Andrea Sedlak (1988). National Incidence Studies of Missing, Abducted, Runaway, and Thrownaway Children (NISMA). Saatavissa 19.8.2018: <https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/NACJD/studies/9682/version/1>.

Finkelhor, David, Andrea Sedlak & Gerald T. Hotaling (1990). Missing, Abducted, Runaway, Thrownaway Children in America. U.S. Department of Justice. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

Flowers, R. Barri (2001). Runaway Kids and Teenage Prostitution: America's Lost, Abandoned, and Sexually Exploited Children. ABC-CLIO.

Flowers, R. Barri (2002). Kids Who Commit Adult Crimes: Serious Criminality by Juvenile Offenders. Taylor & Francis Group.

Fylkisson, Guðmundur (2016). Rikoskomisario. The Reykjavik Metropolitan police. Haastattelu ja tilastokatsaus Reykjavik, Islanti 11.5.2016.

Fylkisson, Guðmundur (2018). Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. „Við getum gert betur“. Fylkissonin sídosryhmáhyteistyöluento. Saatavissa: 8420@lrh.is.

De Godzinsky, Virve (2015). Kohti lapsiystävällisempää oikeudenkäyttöä. Referee artikkeli. *Lakimies* 2015/6, 856-878.

Gwinner, Karleen (2017). "This girl is still MISSING!! She is NOT a runaway!": A critical review of factors that contribute to increased risk and vulnerability for children from out-of-home care who may go missing. *Children and Youth Services Review*. Saatavissa 17.12.2017: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0190740917300518?via%3Dihub>.

Haapala Matleena ent. Pesonen (2005). Yksilön oikeus vai yleinen etu? Perusoikeuksien ja perusvapauksien suhde Euroopan unionissa. Turku: Turun yliopisto.

Hakalehto, Suvianna (2017). "The principle is not adequately understood" – lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamasta palautteesta. Oikeus 46:4/2017, 490–498.

Hakalehto, Suvianna (2018). Lapsioikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 2011/4, 510–525.

Hallberg, Pekka (2011). Teoksessa: Perusoikeudet. II Yleinen osa; 2. Perusoikeuksien soveltamisala. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: Sanoma pro.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.

Heikkilä, Tarja (2014). Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Helminen, Klaus, Mati Kuusimäki & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Helsinki, Alma Talent.

Kääriäinen, Juha, Martti Lehti, Petri Danielsson & Mikko Aaltonen (2017). Rikollisuustilanne 2016. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopiston katsauksia 22/2017. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2016). Missing children: who cares? - The police response to missing and absent children. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/missing-children-who-cares.pdf>.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? - Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Alma Talent.

Hätäkeskuslaitos (2016). Hätäkeskuslaitos otti käyttöön EU:n yhteisen kadonneiden lasten ilmoitusnumeron. Saatavissa 19.8.2018: http://www.112.fi/medialle/mediatiedotteet/2/o/hatakeskuslaitos_otti_kayttoon_eu_n_yhteisen_kadonneiden_lasten_ilmoitusnumeron_67775.

Hätäkeskuslaitos (2017). 116 000 – palvelunumeron puhelut 25.5.2016–31.8.2017.

Isoniemi, Sami (2011). Poliisin antama virka-apu lastensuojeluviranomaiselle. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Isoniemi, Sami (2012). Poliisin antama virka-apu lastensuojeluviranomaiselle. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Jokela, Antti (2018) Rikosprosessioikeus. Helsinki: Alma Talent.

Karhu, Juha (2003). Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 3:2005, 789–807.

Keinänen, Anssi (2006). Kasautuvatko sosiaaliset ongelmat rikollisilla? – Tutkimus yhdyskuntapalveluun tuomituista. *Edilex-artikkeli*. Saatavissa 2.12.2018: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3697.pdf>.

Keinänen, Anssi & Väättänen, Ulla (2015). Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? *Referee artikkeli*. Saatavissa 28.5.2018: <http://www.edilex.fi.proxy.uwasa.fi/lakikirjasto/14917.pdf>.

Kerttula, Timo (2010). Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Keskisuomalainen (2016). Poliisi ei useinkaan etsi aktiivisesti lastensuojelulaitoksista karanneita. Saatavissa 4.9.2018: <https://www.ksml.fi/kotimaa/Poliisi-ei-useinkaan-etsi-aktiivisesti-lastensuojelulaitoksista-karanneita/776259>.

Kestilä, Laura, Antti Väisänen, Reija Paananen, Tarja Heino & Mika Gissler (2012). Kodin ulkopuolelle sijoitetut nuorina aikuisina. Rekisteripohjainen seurantatutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. Julkaisussa *Yhteiskuntapolitiikka* 77. Saatavissa 19.8.2018: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100138/YP6_2012_Kestil%E4.pdf?sequence=1.

Kim, Min Jung, Tajima, Emiko A., Herrenkohl, Todd I. & Bu Huang (2009). Early Child Maltreatment, Runaway Youths, and Risk of Delinquency and Victimization in Adolescence: A Mediational Model. *Social Work Research* Vol. 33 Issue 1, 19-28.

Kivivuori, Janne (2010). Tuore tutkimus nuorisorikollisuuden esiintyvyydestä, taustatekijöistä ja sovittelusta. *Oikeus* 2010/2, 188-197.

Koilonen, Mikael (2001). Tarkoitussidonnaisuus. *Oikeus* 30:4/2001, 495–509.

Korte, Atte (2015). Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Referree artikkeli. Saatavissa 19.8.2017: <http://www.edilex.fi/artikkelit/15815>.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2016). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.

Koulu, Sanna (2014). Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset: Oikeuden rakenteet ja sopivat perheet. Helsingin yliopisto.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (2016). Rikollisuustilanne 2015. Saatavissa 31.8.2018: <http://hdl.handle.net/10138/164434>.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (2018). Nuorisorikollisuus. Saatavissa 10.5.2018: <http://www.porttivapauteen.fi/tietoa/tietopankki/2457/nuorisorikollisuus>.

Kulla, Heikki (2008). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kultainen Noutaja (2018). Kultainen Noutaja. Saatavissa 30.7.2018: <https://www.kultainennoutaja.fi/>.

Lappi-Seppälä, Tapio, Kaarlo Hakamies, Dan Helenius, Pekka Koskinen, Martti Majanen, Sakari Melander, Kimmo Nuotio, Ari-Matti Nuutila, Timo Ojala & Ilkka Rautio (2018). Rikosoikeus. Helsinki: WSOYpro. Päivitetty 15.12.2009. Luettu 9.5.2018. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent-fi/teos/GAIBCXJTBF#>.

Lastensuojelun keskusliitto (2013). Hatkassa Selvitys nuorten luvattomista poissaoloista ja sijaishuoltopaikkojen käytännöistä. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.

Lastensuojelun käsikirja (2016). Kokemusasiantuntijat lastensuojelussa. Saatavissa 29.8.2018: <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/toimijat-tyon-tuki-hallinto/toimijat/kokemusasiantuntijat-lastensuojelussa>.

Lastensuojelun käsikirja (2017). Huostaanottotarpeen arviointi. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/huostaanotto/huostaanottotarpeen-arviointi>.

Lastensuojelun käsikirja (2017). Lastensuojelun valvonta. Saatavissa 27.8.2018: <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta>.

Lastensuojelun käsikirja (2018). Huostassapidon kesto. Saatavissa 30.8.2018: <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/huostaanotto/huostaanoton-voimassaolo>.

Lastensuojelun käsikirja (2018). Koulukoti. Saatavissa 30.8.2018: <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-muodot/lastensuojelulaitokset/koulukoti>.

Lastensuojelun käsikirja (2018). Lastensuojelun arvot ja periaatteet. Saatavissa 30.8.2018: <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/mita-on-lastensuojelu/lastensuojelun-arvot-ja-periaatteet>.

Lightfoot, Marguerita, Judith A. Stein, Heather Tevendale & Kathleen Preston (2011). Protective Factors Associated with Fewer Multiple Problem Behaviors Among Homeless/Runaway Youth. *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 40:6, 878-889.

Lin Ching-Hsuan (2012). Children who run away from foster care: Who are the children and what are the risk factors? *Children and Youth Services Review*. Volume 34, 807-813.

Maahanmuuttovirasto (2018). Tilastot. Saatavissa 19.8.2018: <http://tilastot.migri.fi>.

Mahkonen, Sami (2003). Lastensuojeluilmoitus. Jyväskylä: Edita.

Marttunen, Matti (2008). Nuorisorikosoikeus. Alaikäisten rikosten seuraamukset kriminaalipoliittisesta ja vertailevasta näkökulmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 236.

Mbl.is (2018). Nota laga-ákvæðið sem einskon-ar svipu. Julkaistu 4.4.2018. Saatavissa 19.8.2018: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/04/04/nota_lagaakvaedid_sem_svipu/.

McConville, Mike, & Wing Hong Chui (2007) *Research Methods for Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Miller, J Mitchell, Megan Kurlycheck, J. Andrew Hansen & Kristine Wilson (2008). Examining Child Abduction by Offender Type Patterns. *Justice Quarterly*. Volume 25. Number 3.

Missing Children Europe (2015). Sami Isoniemen luento Runaway children in alternative care in Finland. Saatavissa 19.8.2018: <http://missingchildren-europe.eu/catalog/categoryid/6/documentid/264>.

Missing Children Europe (2017). Figures and trends 2016 – From hotlines for missing children and cross-border family mediators. Saatavissa

19.8.2018: <http://missingchildreneurope.eu/Portals/o/Docs/Annual%20and%20Data%20reports/Missing%20Children%20Europe%20figures%20and%20trends%202016.pdf>.

Missing Children Europe (2018). What is the 116 000 hotline? Saatavissa 19.8.2018: <http://missingchildreneurope.eu/hotline>.

Missing Children Europe (2018). Typical cases of missing children. Saatavissa 19.8.2018: <http://missingchildreneurope.eu/whychildren-gomissing>.

Missing Children Europe (2018). Figures and trends 2017 - From hotlines for missing children and cross-border family mediators. Saatavissa 19.8.2018: <http://missingchildreneurope.eu/Portals/o/Docs/Annual%20and%20Data%20reports/Figures%20and%20Trends%20Report%202017.pdf>

Moore, Alison (2010) Runaways at risk. *Nursing Standard* vol. 24 issue 32, 18-19.

Mäenpää, Olli (2003). *Hallinto-oikeus. 4. laitos*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Mäenpää, Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos*. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2011). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. painos*. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma talent.

Mäkinen, Eija (2011). Pysäköinninvalvonta - yksityistä vai julkista. Referee artikkeli. Saatavissa 1.10.2017: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/8356>.

National Center for Missing & Exploited Children (2018). Missing Children. Saatavissa 19.8.2018: <http://www.missingkids.com/theissues/missing-children>.

National Clearinghouse on Families and Youth (2017). 2016 National Runaway Safeline Crisis Contacts Report. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.acf.hhs.gov/fysb/resource/2016-crisis-contacts-report-o>.

Niemi, Minna (2010). Moraalijärjestystä tuottamassa. Tutkimus poliisi-työstä lasten parissa. Jyväskylän yliopisto.

Nummenmaa, Lauri (2004). *Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Helsinki: Tammi.

Nuotio, Kimmo (2004). Nuorisorikosoikeus? *Lakimies* 3/2004, 466–478.

Näsi, Matti (2016). Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2016. Helsingin yliopiston katsauksia 18/2016. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Office of the Deputy Prime Minister (2002). Young Runaways. Report by the Social Exclusion Unit. Saatavissa 19.8.2018: <http://www.bris.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Young%20Runaways.pdf>.

Oikeus.fi (2018). Lapsikaappaus rikoksena. Saatavissa 12.10.2018: <https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/kansainvalinenlapsikaappaus/lapsikaappausriksena.html>.

Oikeusministeriö (2013). Katsaus toistuvaan rikoksen uhriksi joutumiseen ja sen ehkäisyyn. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 48/2013.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (2006). Nuorisorikollisuus. Määrä, syyt ja kontrolli. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221. Saatavissa 2.12.2018: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152459>.

Pajulammi, Henna (2014). Lapsi, oikeus ja osallisuus. Lapin yliopisto.

Paso, Mirjami, Petri Saukko, Veijo Tarukannel & Matti Tolvanen (2015). Hallintolainkäyttö. Helsinki: Alma Talent.

Perttula, Juha & Timo Latomaa (2015). Kokemuksen tutkimus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Pesäpuu (2018). Nuoret 13-29 vuotiatt. Saatavissa 2.11.2018: <https://pesapu.fi/toiminta/lapset-ja-nuoret-kehittajina/nuoret/>.

Poliisi.fi (2018). Tervetuloa Poliisihallituksen sivuille. Saatavissa 27.1.2018: <https://www.poliisi.fi/Poliisihallitus>.

Poliisi.fi (2018). Organisaatio. Saatavissa 27.1.2018: http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio.

Puustinen, Jarmo (2017). Poliisin imago - Eroavatko poliisin ja median näkemykset poliisin imagosta? Tampereen yliopisto.

Rantaeskola, Satu toim. (2014). Poliisilaki – Kommentaari. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Rikander, Henri (2019). Empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kohtaamasta väkivallasta. Itä-Suomen yliopisto.

Rikosseuraamuslaitos (2018). Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja 2017. Saatavissa 12.11.2018: https://www.rikosseuraamus.fi/material/attachments/rise/julkaisut-tilastollinenvuosikirja/xD59k9cWF/RISE_Tilastoja_2017.pdf.

Räty, Tapio (2008). Uusi lastensuojelulaki. Helsinki: Edita.

Räty, Tapio (2010). Lastensuojelulaki – käytäntö ja soveltaminen. Helsinki: Edita.

Räty, Tapio (2018). Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvos Tapio Rädyn sähköpostihaastattelu 23.4.2018.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum Pro.

Sarri, Rosemary C, Elizabeth Stoffregen & Joseph P. Ryan (2016). Running away from child welfare placements: Justice system entry risk. *Children and Youth Services Review* Volume 67, 191-197.

Scottish Government (2011). Best Practice in the Commissioning and Delivery of Emergency Accommodation in Scotland for Children and Young People Who Run Away. Edinburgh: Scottish Government. Saatavissa 19.8.2018: <http://www.gov.scot/Resource/Doc/340164/0112606.pdf>.

Shalev, Karen (2011). Children who go missing repeatedly and their involvement in crime. *International Journal of Police Science & Management* Volume 13 Number 1.

Shalev Greene, Karen & Francis Pakes (2012). Establishing the Cost of Missing Person Investigations. University of Portsmouth. Saatavissa 27.8.2018: <http://www2.port.ac.uk/media/contacts-and-departments/icjs/csmpp/Establishing-the-Cost-of-Missing-Persons-Investigations.pdf>.

Sisäasiainministeriö (2009). Poliisi 2020 Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Saatavissa 19.8.2018: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79751/sm_052009.pdf?sequence=1.

Sisäasiainministeriö (2011). Arjen turvaa yhteistyöllä - Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2011. Saatavissa 16.10.2018: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79713/sm_232011.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Sisäministeriö (2014). Poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vuosille 2014–2018. Saatavissa 19.8.2018: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79008/Poliisin%20ennalta%20est%C3%A4v%C3%A4n%20toiminnan%20strategia%20vuosille%202014%20-%202018.pdf?sequence=1>.

Sisäministeriö (2018). Sisäministeriön hallinnonala. Saatavissa 20.10.2018: <https://intermin.fi/ministerio/hallinnonala>.

Sisäministeriö (2018). Poliisiasiat. Saatavissa 22.8.2018: <http://intermin.fi/poliisiasiat>.

Sisäministeriö (2018). ENSKA. Poliisin ennalta estävän työn strategia 2018-2023. Saatavissa 29.4.2019: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM023:00/2017>

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011). Sosiaali- ja terveysministeriö ja sen hallinnonala. Saatavissa 20.10.2018: <http://urn.fi/URN:ISBN-978-952-00-3317-0>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Lastensuojelun laatusuositus. Saatavissa 19.10.2018: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3488-7>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Hyvinvointi on toimintakykyä ja osallisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2014. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:13.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet. Saatavissa 19.8.2018: <http://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut>.

STM.fi (2018). Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). Saatavissa 30.8.2018: <https://stm.fi/hankkeet/lapsi-ja-perhepalvelut>.

STM.fi (2018). Sosiaali- ja terveysministeriö. Lastensuojelu. Saatavissa 19.8.2018: <http://stm.fi/lastensuojelu>.

STM.fi (2018). Näin lasten, nuorten ja perheiden talvet uudistuvat. Saatavissa 30.8.2018: <https://stm.fi/lapsi-ja-perhepalvelut/projektisuunnitelmat>.

STM.fi (2018). Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalitalvet. Saatavissa 19.8.2018: <http://stm.fi/sosiaalitalvet>.

State of New South Wales (2014). Missing people: A guide for family members and service providers. NSW Department of Justice. Saatavissa 19.8.2018: http://www.missingadults.ca/covers/FFMPU_Guide_English_April_18_2015.pdf.

Sutela, Marja (2003). Sosiaali- ja terveystalvetjen ulkoistaminen - Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita.

Tala, Jyrki (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2010). Yksityiset sosiaalitalvet 2010. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/yksityiset-sosiaali-ja-terveystalvet/yksityiset-sosiaalitalvet>.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2014). Suomalaisten hyvinvointi 2014. Saatavissa 15.10.2018: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125340/THL_TEE022_2014verkko.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2016). Lastensuojelu 2015. Saatavissa 27.8.2018: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016122031615>.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2018). Lastensuojelu 2017. Saatavissa 28.4.2019: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018052524627>.

The Children's Society (2011). Still Running 3. Early findings from our third national survey of young runaways, 2011. Saatavissa 19.8.2018: https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/tcs/still_running_3_full_report_final.pdf.

Tigerstedt-Tähtelä, Elisabeth (2002). Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Teoksessa Ihmisoikeudet 2000-luvulla - sopimuksia ja asiakirjoja. Toimittanut Arto Haapea. Helsinki: Edita.

Tilastokeskus (2017). Eräitä poliisin tehtäviä kunnittain 1980–2016. Saatavissa 19.8.2018: http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin_Vanha/StatFin_Vanha__oik__rpk/090_rpk_tau_107.px.

Tilastokeskus (2018). Rikos- ja pakkokeinotilasto 2017, tietoon tullut rikollisuus. Saatavissa 10.5.2018: http://www.stat.fi/til/rpk/2017/13/rpk_2017_13_2018-05-08_tie_001_fi.html.

Toivonen, Virve-Maria (2017). Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Helsinki: Alma Talent.

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2016). Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Uhari, Matti (2014). Biostatistiikan taskutieto. 3. uudistettu painos. Helsinki: Duodecim.

UK Government: Department for Education (2013). Statutory guidance on children who run away or go missing from home or care. Saatavissa 16.10.2018: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208528/Statutory_guidance_on_children_who_run_away_or_go_missing_from_home_or_care_consultation_-_final.pdf.

UK Government: Department for Education (2014). Statutory guidance on children who run away or go missing from home or care - Flowchart showing roles and responsibilities when a child goes missing from care. Saata-

vissa 12.10.2018: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271820/Flowchart_when_a_child_goes_missing_from_care.pdf.

U.S. Department of Health and Human Services (2016). The AFCARS Report. Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/afcarsreport24.pdf>

U.S. Department of Justice (2017). Runaway/Thrownaway Children: National Estimates and Characteristics. Saatavissa 19.8.2018: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/196469.pdf>.

Van Wymerch, Ine (2013). National and International Young runaways – Developing the Child’s Perspective. 2.10.2013 tilaisuudessa: Young Runaways and Missing Children in Europe: Towards More Effective Cross-border Cooperation. Public Policy Exchange: Brysseli.

Valtioneuvosto (2018). Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely. Saatavissa 19.8.2018: <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>.

Valtioneuvosto (2018). Mikä on Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova)? Saatavissa 19.8.2018: <http://alueuudistus.fi/luova>.

Valtioneuvosto (2018). Sote-uudistuksen tavoitteet. Saatavissa 29.8.2018: <https://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>

Valtioneuvosto (2018). Ratkaisujen Suomi: Hallituksen toimintasuunnitelma 2018–2019. Valtioneuvoston julkaisuja 27/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSOYpro.

Whitbeck, Les B., Dan R. Hoyt, Kurt D. Johnson & Xiaojin Chen (2007). Victimization and Posttraumatic Stress Disorder among Runaway and Homeless Adolescents. Sociology Department, Faculty Publications 29. University of Nebraska.

Whitbeck, Les B. & Ronald L. Simons (1990). Life on the streets: The Victimization of Runaway and Homeless Adolescents. *Youth & Society* Vol 22, Issue 1, 108 – 125.

X-Rates (2012). Euro per 1 British Pound Monthly Average. Saatavissa 19.8.2018: <http://www.x-rates.com/average/?from=GBP&to=EUR&amount=1&year=2012>.

Yhdistyneet kansakunnat (2011). Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitean 57. istunnon Suomea koskevat päätelmät. Saatavissa 19.8.2018: <https://um.fi/documents/35732/48132/suomeksi>.

Yhdistyneet kansakunnat (2015). Hailing Somalia's ratification, UN renews call for universalization of child rights treaty. Saatavissa 19.8.2018: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52129#.WII-DjeYPIU>.

Virallislähteet:

Eduskunnan oikeusasiamies (2001). K 14/2011 vp: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013). Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto LVM/1218/02/2013. Suomen vastaus EU komissiolle EU Pilot – menettelyssä käsiteltävään asiaan 5101/13/CNCT – selvityspyyntöön 116 000 toiminnasta Suomessa.

Poliisihallituksen ohje 2020/2013/3057. Kadonneen henkilön etsintä ja poliisitutkinta.

Poliisihallituksen ohje 2020/2012/312. Poliisin virka-apu lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi. Kumottu 1.3.2015 lukien.

Poliisihallituksen ohje POL-2015-231. Poliisin virka-apu lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi.

Poliisihallituksen määräys 2020/2011/2117. Poliisihallituksen antamat määräykset ja ohjeet.

Poliisihallituksen ohje 2020/2013/5231. Tietojen kirjaaminen poliisiasiain tietojärjestelmään (PATJA).

Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:45. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti.

HE 309/1993 Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi Yleisperustelut 1/2 vp.

HE 34/1999 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

HE 137/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 184/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.

HE 72/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta vp.

HE 252/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 70/2008 Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi vp.

HE 225/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta vp.

HE 137/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 224/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 182/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 237/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 10/2006 Perustusvaliokunnan lausunto 10/2006 hallituksen esitykseen HE 265/2004 laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 19/1985 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/1985 hallituksen esitykseen HE 81/1985 laeiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/1999 hallituksen esitykseen HE 34/1999 laiksi poliisilain muuttamisesta.

EOAK Dnro 413/4/98.

EOA Dnro 2095/4/00.

EOA Dnro 957/4/02.

EOA Dnro 2308/4/03.

EOA Dnro 114/4/04.

EOAK Dnro 3313/4/08.

EOA Dnro 701/4/08.

EOAK Dnro 5485/4/14.

EOAK Dnro 2773/4/15.

EOAK Dnro 1002/2016.

EOAK Dnro 2834/2016.

EOAK Dnro 5948/2016.

EOAK Dnro 5500/2017.

EOAK Dnro 5727/2017.

EOAK Dnro 356/2018.

EOAK Dnro 846/2018.

EOAK Dnro 4099/2018

YK:n Lapsen Oikeuksien Sopimukseen liittyvät asiakirjat

General comment No. 14 (2013). On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1), CRC/CGC/14 (Lapsen oikeuksien komitea yleiskommentti nro 14 (2013), CRC/CGC/14). Saatavissa suomennoksena 18.4.2019: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf

Oikeustapaushakemisto:

KHO:2011:99.

KHO:2005:32.

KHO:2018:424.